

Mühlmann, Thomas

Aufsicht und Vertrauen. Der Schutz von Kindern und Jugendlichen in stationären Einrichtungen der Jugendhilfe als Aufgabe überörtlicher Behörden

Münster : Monsenstein und Vannerdat 2014, 488 S. - (Zugl.: Essen, Univ. Duisburg-Essen, Diss., 2013)



Quellenangabe/ Reference:

Mühlmann, Thomas: Aufsicht und Vertrauen. Der Schutz von Kindern und Jugendlichen in stationären Einrichtungen der Jugendhilfe als Aufgabe überörtlicher Behörden. Münster : Monsenstein und Vannerdat 2014, 488 S. - (Zugl.: Essen, Univ. Duisburg-Essen, Diss., 2013) - URN: urn:nbn:de:0111-opus-86980 - DOI: 10.25656/01:8698

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0111-opus-86980>

<https://doi.org/10.25656/01:8698>

Nutzungsbedingungen

Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Die Nutzung stellt keine Übertragung des Eigentumsrechts an diesem Dokument dar und gilt vorbehaltlich der folgenden Einschränkungen: Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use

We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document.

This document is solely intended for your personal, non-commercial use. Use of this document does not include any transfer of property rights and it is conditional to the following limitations: All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Kontakt / Contact:

peDOCS
DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation
Informationszentrum (IZ) Bildung
E-Mail: pedocs@dipf.de
Internet: www.pedocs.de

Mitglied der


Leibniz-Gemeinschaft

Thomas Mühlmann

Aufsicht und Vertrauen

Der Schutz von Kindern und Jugendlichen
in stationären Einrichtungen der Jugendhilfe
als Aufgabe überörtlicher Behörden

Diese Arbeit wurde von der Fakultät für Bildungswissenschaften, Universität Duisburg-Essen, als Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades Dr. phil. genehmigt.

Erstgutachter: Prof. Dr. Bruno W. Nikles

Zweitgutachterin: Prof. Dr. Ulrike Schwedhelm

Tag der mündlichen Prüfung: 11. Dezember 2013

Diese elektronische Fassung ist frei zugänglich im Internet auf dem Dokumenten- und Publikationsserver der Universität Duisburg-Essen zu finden. Bitte verwenden Sie die Suchfunktion über <http://duepublico.uni-duisburg-essen.de>.

Eine identische Druckfassung ist im Verlagshaus Monsenstein und Vannerdat OHG Münster erschienen und im Buchhandel erhältlich.

ISBN 978-3-95645-126-3

www.mv-wissenschaft.com

Thomas Mühlmann, „Aufsicht und Vertrauen: Der Schutz von Kindern und Jugendlichen in stationären Einrichtungen der Jugendhilfe als Aufgabe überörtlicher Behörden“

Elektronische Ausgabe

© 2014 Thomas Mühlmann

Alle Rechte vorbehalten

Satz: T. Mühlmann

Grafiken: T. Mühlmann

DANKSAGUNG

Diese Arbeit ist in den Jahren 2008 bis 2013 als Dissertation an der Universität Duisburg-Essen entstanden. Dabei unterstützten, förderten und begleiteten mich viele Menschen, denen ich herzlich danken möchte.

Insbesondere Bruno Nikles als Promotionsbetreuer gab mir sowohl Freiräume als auch jede erdenkliche Unterstützung, ohne die diese Arbeit wohl weder begonnen noch in dieser Form abgeschlossen worden wäre. Günter Schmitt hatte nicht nur wichtigen Anteil an der Themenfindung, sondern auch zuvor an meiner Entscheidung, mich weiter wissenschaftlich zu qualifizieren. Fabian Kessl begleitete die Dissertation – seine hilfreichen Rückmeldungen und die Teilnahme an seinem Kolloquium erweiterten meinen fachlichen Horizont. Auch andere (ehemalige) Angehörige des Instituts für Soziale Arbeit und Sozialpolitik unterstützten mich auf unterschiedliche Weise, diskutierten mit mir oder gaben mir Hinweise zu bestimmten Fachgebieten. Besonders danke ich Ulrike Schwedhelm, Björn Pfadenhauer, Markus Grzella, Andreas Polutta, Meike Hartmann, Helga Spindler und Daniela Schiek.

Außerhalb der Universität danke ich an erster Stelle den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Landesjugendämter Nordrhein-Westfalens für ihr Vertrauen und ihre Offenheit. Dass sie mir die Teilnahme an ihrer Praxis ermöglichten und viele ausführliche Gespräche mit mir führten, ist die wichtigste Grundlage dieser Arbeit. Thomas Fink vermittelte mir wichtige Kontakte. Elke Hartmann sowie die Mitglieder des Bundesverbandes katholischer Einrichtungen und Dienste der Erziehungshilfen e. V. (BVkE) und des Bundesverbandes privater Träger der freien Kinder-, Jugend- und Sozialhilfe e. V. (VPK) brachten wertvolle Perspektiven der Einrichtungen und Träger ein.

Besonders danke ich schließlich Melina Wachtling – für das Lektorat, für konstruktive Kritik, für viele Gespräche, die zur Fokussierung und inhaltlichen Klärung beitrugen, sowie insbesondere für die verlässliche mentale Unterstützung von der Themenfindung bis zur Veröffentlichung.

Essen, im Januar 2014

Thomas Mühlmann

INHALTSÜBERSICHT

Abkürzungsverzeichnis.....	15
Einleitung	17
I. Rechtlicher Auftrag und aufsichtliche Strukturen.....	21
II. Historischer Rückblick auf rechtliche Regelungen der „Heimaufsicht“	134
III. Vertrauen und Kontrolle: Die Regulierung von Aufsicht im Kooperationsverhältnis zwischen Aufsichtsbehörde und Einrichtungsträger	185
IV. Methodik der empirischen Teile	231
V. Ergebnisse der qualitativen Studie zu den Landesjugendämtern Nordrhein-Westfalens	264
VI. Ergebnisse der quantitativen Trägerbefragung	431
Schlussfolgerungen	449
Abbildungsverzeichnis	456
Tabellenverzeichnis	457
Quellenverzeichnis	458
Anhang.....	482

INHALT

Abkürzungsverzeichnis.....	15
Einleitung	17
I. Rechtlicher Auftrag und aufsichtliche Strukturen.....	21
1. Das staatliche Wächteramt zum Schutz des Kindeswohls	21
1.1 Grundrechte des Kindes und elterliche Sorge.....	21
1.2 Kindeswohlgefährdung im Kontext von § 1666 BGB.....	22
1.2.1 Grundwertungen des Kindeswohlbegriffs	23
1.2.2 Bestimmung von Kindeswohlgefährdung	26
2. Kinder- und Jugendhilfe und staatliches Wächteramt	34
2.1 Grundlegende Regelungen des Jugendhilfesystems.....	34
2.1.1 Programmatische Grundsätze	34
2.1.2 Akteure der öffentlichen und freien Jugendhilfe und ihr Verhältnis	37
2.2 Schutzauftrag der Akteure der Jugendhilfe bei Kindeswohlgefährdung	43
2.2.1 Inhalte des § 8a SGB VIII	43
2.2.2 Auswirkungen der Einführung von § 8a SGB VIII auf die Praxis	45
2.2.3 Gefährdungseinschätzung durch das Jugendamt.....	47
2.3 Leistungen der Jugendhilfe.....	50
2.3.1 Hilfe zur Erziehung.....	50
2.3.2 Hilfeplanverfahren gemäß § 36 SGB VIII	57
3. Rechtliche Regelungen der Aufsicht über stationäre Erziehungshilfeeinrichtungen	63
3.1 Bundesrecht.....	63
3.1.1 Begründung der Einrichtungsaufsicht.....	63
3.1.2 Zuständigkeit für den Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen	65
3.1.3 Grundlagen der Aufsichtsregelungen.....	66
3.1.4 „Gewährleistung“ und Gefährdung“ des Kindeswohls im Kontext von § 45 SGB VIII.....	67
3.1.5 Inhaltliche Bestimmung von Mindestvoraussetzungen.....	74
3.1.6 Prüfung der Mindestvoraussetzungen.....	77
3.1.7 Örtliche Prüfung (§ 46 SGB VIII).....	89

3.1.8	Meldepflichten (§ 47 SGB VIII)	93
3.1.9	Verfahren bei der Feststellung von Mängeln.....	94
3.2	<i>Landesrechtliche Besonderheiten</i>	105
3.2.1	Eignung von Personal	106
3.2.2	Weitere Kriterien zur BE-Erteilung oder zum BE-Entzug	106
3.2.3	Erweiterung der Melde- und Auskunftspflichten.....	107
3.2.4	Hamburg: Aufsichtskommission für „geschlossene“ Einrichtungen.....	108
3.2.5	Kommunalisierung der Einrichtungsaufsicht	109
4.	Merkmale der Aufsichtsbehörden	111
4.1	<i>Übersicht Deutschland</i>	111
4.2	<i>Nordrhein-Westfalen</i>	115
4.2.1	Daten aus den Landesjugendämtern.....	115
4.2.2	Richtlinien und Arbeitshilfen	122
5.	Zwischenfazit: Die „Verantwortungskette“ zum Schutz Minderjähriger in Einrichtungen	126
5.1	<i>Akteure und Instrumente zum Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen</i>	126
5.2	<i>Herausforderungen der praktischen Ausgestaltung</i>	130
II.	Historischer Rückblick auf rechtliche Regelungen der „Heimaufsicht“	134
1.	Regelungen bis 1922	134
1.1	<i>Rechtslage</i>	134
1.2	<i>Debatte um Ausgestaltung, Umsetzung und Wirksamkeit</i>	135
2.	Regelungen zum Schutz von Pflegekindern im Reichsjugendwohlfahrtsgesetz (RJWG)	136
2.1	<i>Rechtslage</i>	136
2.2	<i>Debatte um Ausgestaltung, Umsetzung und Wirksamkeit</i>	140
2.2.1	Allgemeines Verständnis öffentlicher Aufsicht, fachliche Inhalte und Intensität der Aufsicht.....	140
2.2.2	Staatliche Kontrolle vs. Selbstkontrolle – Kontrollieren und Vertrauen.....	143
2.2.3	Örtliche vs. überörtliche Aufsichtsdurchführung.....	145
2.2.4	Umsetzung der Regelungen, Lücken	145
2.2.5	Kritik der Heimerziehung im Zeitraum 1928-1932	146

3. Aufsichtsregelungen von 1933–1945.....	149
4. Aufsichtsregelungen in der DDR.....	150
5. Aufsichtsregelungen in Westdeutschland von 1945–1961	152
5.1 <i>Rechtslage</i>	152
5.2 <i>Debatte um Ausgestaltung, Umsetzung und Wirksamkeit</i>	152
5.2.1 <i>Beispiel Rheinland</i>	152
5.2.2 <i>Beispiel Niedersachsen.....</i>	154
6. Regelungen in Westdeutschland durch das Jugendwohlfahrtsgesetz (JWG).....	155
6.1 <i>Rechtslage</i>	155
6.2 <i>Debatte um Ausgestaltung, Umsetzung und Wirksamkeit</i>	158
6.2.1 <i>Staatliche Kontrolle vs. Selbstkontrolle – Kontrollieren und Vertrauen.....</i>	158
6.2.2 <i>Kriterien der Aufsichtspraxis.....</i>	164
6.2.3 <i>Umsetzung der Regeln, Lücken</i>	167
7. Seit 1990 geltende Regelungen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen der Erziehungshilfe nach dem SGB VIII	174
7.1 <i>Grundzüge der rechtlichen Neuerungen und Fachdiskussion</i>	174
7.2 <i>Wichtige rechtliche Veränderungen seit 1990/1991.....</i>	177
7.2.1 <i>Reform des Sozialhilferechts (1996)</i>	177
7.2.2 <i>Kinder- und Jugendhilfweiterentwicklungsgesetz (2005) .</i>	178
7.2.3 <i>Bundeskinderschutzesetz (2011).....</i>	179
8. Fazit der historischen Entwicklung	182
III. Vertrauen und Kontrolle: Die Regulierung von Aufsicht im Kooperationsverhältnis zwischen Aufsichtsbehörde und Einrichtungsträger.....	185
1. Überblick: Das Kooperationsverhältnis zwischen Aufsichtsbehörde und Einrichtungsträger.....	185
1.1 <i>Die Aufsichtsbehörde als „Guardian of Trust“</i>	185
1.2 <i>Vorgaben und Ermessensspielräume.....</i>	187
1.3 <i>Handlungsschritte der Aufsichtsbehörde.....</i>	191

2. Kontrolle und Vertrauen.....	196
2.1 <i>Formale und informale Kontrolle.....</i>	<i>196</i>
2.1.1 Definition und Bedingungen (formaler) Kontrolle.....	196
2.1.2 Formale Kontrolle und Standards.....	199
2.2 <i>Vertrauen.....</i>	<i>202</i>
2.2.1 Begriffsdefinition Vertrauen.....	202
2.2.2 Die Rationalität des Vertrauens	203
2.2.3 Der Nutzen und die Normativität des Vertrauens	210
2.3 <i>Das Verhältnis von Kontrolle und Vertrauen.....</i>	<i>213</i>
3. Ausblicke auf andere Aufsichtsformen.....	216
3.1 <i>Schulaufsicht.....</i>	<i>216</i>
3.2 <i>Aufsicht über Pflegeheime für Erwachsene.....</i>	<i>219</i>
3.3 <i>Aufsicht über stationäre Erziehungshilfeeinrichtungen in Irland</i>	<i>222</i>
4. Zwischenfazit	227
IV. Methodik der empirischen Teile.....	231
1. Forschungsfrage und grundsätzliches Vorgehen	231
2. Qualitative Studie in zwei Aufsichtsbehörden	234
2.1 <i>Feldzugang.....</i>	<i>234</i>
2.2 <i>Datenerhebung.....</i>	<i>237</i>
2.2.1 Teilnehmende Beobachtung.....	237
2.2.2 Gespräche.....	239
2.3 <i>Auswertung: Grounded-Theory-Methodologie.....</i>	<i>245</i>
2.3.1 Grundverständnis der GTM.....	245
2.3.2 Auswertungsschritte der GTM.....	247
2.3.3 Reflexion der Ergebnisse mit den Erforschten.....	254
3. Quantitative Trägerbefragung.....	255
3.1 <i>Forschungsdesign.....</i>	<i>255</i>
3.2 <i>Durchführung.....</i>	<i>259</i>
3.3 <i>Auswertung der offenen Fragen.....</i>	<i>260</i>
3.4 <i>Auswertung der geschlossenen Fragen.....</i>	<i>261</i>
3.4.1 Handhabung der Ratingskala und Korrelationen.....	261
3.4.2 Signifikanztests und Teststärke	262

V. Ergebnisse der qualitativen Studie zu den Landesjugendämtern Nordrhein-Westfalens	264
1. Deskriptiver Beobachtungsbericht.....	264
1.1 <i>Umfang der teilnehmenden Beobachtungen</i>	264
1.2 <i>Persönlicher Eindruck und Reflexion der Beobachterrolle</i>	264
1.3 <i>Mitarbeiter.....</i>	267
1.3.1 Mitarbeiter LWL-Landesjugendamt Westfalen-Lippe	267
1.3.2 Mitarbeiter LVR-Landesjugendamt Rheinland	268
1.3.3 Professionelle sozialpädagogische Vorerfahrungen.....	268
1.4 <i>Räumliche Situation.....</i>	269
1.4.1 Räumliche Situation LWL-Landesjugendamt Westfalen-Lippe	269
1.4.2 Räumliche Situation LVR-Landesjugendamt Rheinland	269
1.5 <i>(Büro-)Arbeitsalltag.....</i>	270
1.5.1 LWL-Landesjugendamt Westfalen-Lippe	270
1.5.2 LVR-Landesjugendamt Rheinland	271
1.6 <i>Kollegialer Austausch und gegenseitige Beratung</i>	272
1.6.1 Themen des informellen kollegialen Austausches im LWL-Landesjugendamt.....	272
1.6.2 Angesprochene Themen während verabredeter kollegialer Beratungen im LVR-Landesjugendamt.....	274
1.7 <i>Außentermine</i>	275
1.7.1 Fahrtzeit	275
1.7.2 Besuchsanlässe.....	276
1.7.3 Zeit pro Besuch.....	277
1.7.4 Vorgehen bei Besichtigungen.....	277
1.7.5 Verhalten gegenüber Bewohnern	279
1.8 <i>Gespräche mit Einrichtungs- und Trägervertretern</i>	279
1.8.1 Abläufe und Beteiligte der Gespräche	279
1.8.2 Angesprochene Themen.....	280
1.8.3 Aktenvermerke.....	286
2. Qualitative Auswertung zu Rollenverständnis und Verantwortung	288
2.1 <i>Zur Orientierung: Mögliche Idealtypen</i>	288
2.2 <i>Empirischer Einstieg: Erfolgserlebnisse</i>	289

2.2.1	Beitrag zu gemeinsamer Fachdiskussion als Erfolgserlebnis.....	290
2.2.2	„Gutes Gefühl“ hinsichtlich der Einrichtung als Erfolgsbedingung.....	291
2.2.3	Eigene Verantwortung für Missstände in Einrichtungen.....	292
2.2.4	Beratung als Erfolg, Behörde als eine Stimme von vielen	293
2.2.5	Intervention als Erfolg, Einsicht und Bemühen des Trägers	293
2.2.6	Einflussmöglichkeiten zwischen „Reingrätschen“, „Geburtshilfe“ und Ohnmacht	294
2.2.7	„Langer Atem“ als Strategie.....	296
2.2.8	Zusammenfassung: In gelingender Kooperation einen Beitrag zu guten Erziehungsbedingungen leisten.....	298
2.3	<i>Unabhängigkeit</i>	299
2.4	<i>„Aufsicht“ und „Beratung“</i>	301
2.4.1	Aufsicht als grundlegende Orientierung und Funktion der Behörde	301
2.4.2	Beratung vor Aufsicht.....	304
2.4.3	Aufsicht als Anlass zur Beziehungsarbeit	306
2.4.4	Aufsicht durch Beratung.....	308
2.4.5	Vertrauen als Arbeitsgrundlage für Beratung und Aufsicht	309
2.4.6	Aufsicht statt Vertrauen, Vertrauen statt Aufsicht	313
2.4.7	Zusammenfassung.....	316
2.5	<i>Sicherheit und Unsicherheit vor dem Hintergrund von kooperativem und konflikthaftem Handeln</i>	318
2.5.1	Mögliche Ursachen für die Entstehung von Unsicherheit.....	319
2.5.2	Hilfen und Strategien zur Gewinnung von Sicherheit	352
2.5.3	Zusammenfassung: Unsicherheit und Sicherheit	367
2.6	<i>Durch Beziehungsarbeit Offenheit ermöglichen</i>	370
2.6.1	Gemeinsamkeit durch pädagogisches Selbstverständnis – als Pädagoge erkannt werden	370
2.6.2	Berücksichtigung der Beziehungsebene in der Kommunikation.....	374
2.6.3	Legitimatisierende Bewertung von Beziehungsarbeit: Einblicke gewinnen.....	376
2.6.4	Abhängigkeit von Feedback.....	377
2.6.5	Positive und negative Vorurteile	378

2.7	<i>Gesprächsdynamik zwischen behördlicher Autorität und fachlicher Überzeugung</i>	381
2.7.1	Verständigung über geteilte Motive und Ziele, Untrennbarkeit von Aufsicht und Beratung	381
2.7.2	Höherer fachlicher Einfluss durch behördliche Autorität.....	385
2.7.3	Taktisches Ausnutzen von informeller Autorität in Kombination mit persönlicher Überzeugung.....	386
2.7.4	Selbstverpflichtung des Trägers als Argumentationshilfe	388
2.8	<i>„Was ist unser Job?“ – Verständnis und Auslegung des Schutzauftrages</i>	389
2.8.1	Normativer Gehalt des Aufsichtsauftrags und „Realitätsnähe“	389
2.8.2	Definition des Verantwortungsbereichs als persönliche Entscheidung.....	390
2.8.3	Normative Aushandlung des Verantwortungsbereiches im Team	394
2.8.4	Zusammenfassung	398
3.	Zusammenfassender Ergebnisbericht	401
3.1	<i>Schematische Darstellung des Selbstverständnisses und Handelns</i> ...	401
3.2	<i>Rollenverständnis, Handlungssphären und Zielparadigmen</i>	403
3.2.1	Rollenverständnis zwischen „Anwalt des Kindes“, „pädagogische Fachberatung“ und „Genehmigungsbehörde“	403
3.2.2	Zur Abgrenzung: Hoffnung.....	405
3.2.3	Handlungssphären und Zielparadigmen.....	405
3.3	<i>Akteure beteiligen und moderieren, Kooperation aushandeln</i>	408
3.4	<i>Formale Handlungssphäre</i>	410
3.4.1	Formale Kontrolle	410
3.4.2	Mangel an validen formalen Verfahren	412
3.4.3	Formale Absicherung.....	412
3.4.4	Entscheidung.....	413
3.5	<i>Kooperative Handlungssphäre</i>	414
3.5.1	Persönliche Definition des eigenen Verantwortungsbereichs.....	414
3.5.2	Informale Kontrolle und fachliche Intuition.....	416
3.5.3	Bewertungskriterien.....	417
3.5.4	Vertrauen und Beziehungsarbeit	418
4.	Fazit der teilnehmenden Beobachtung	421

5. Reaktionen der Landesjugendämter auf die Ergebnisse	424
5.1 <i>LJA Westfalen-Lippe</i>	<i>424</i>
5.2 <i>LJA Rheinland.....</i>	<i>427</i>
VI. Ergebnisse der quantitativen Trägerbefragung	431
1. Ergebnisse im Einzelnen	431
1.1 <i>Rücklauf und Teilnehmerstruktur</i>	<i>431</i>
1.2 <i>Vertrauen in die Aufsichtsmitarbeiter.....</i>	<i>433</i>
1.3 <i>Auswertung der Antworten auf die offenen Fragen.....</i>	<i>436</i>
1.4 <i>Vertrauen und Kontakthäufigkeit.....</i>	<i>441</i>
1.5 <i>Unterschiede nach Einrichtungsmerkmalen.....</i>	<i>441</i>
1.6 <i>Unterschiede nach Aufsichtsbehörde.....</i>	<i>442</i>
1.6.1 <i>Vergleich Oberbayern und Schwaben</i>	<i>443</i>
1.6.2 <i>Vergleich Rheinland und Westfalen-Lippe.....</i>	<i>444</i>
2. Zusammenfassung.....	446
Schlussfolgerungen.....	449
Abbildungsverzeichnis	456
Tabellenverzeichnis	457
Quellenverzeichnis	458
Anhang.....	482
1. Selbstverpflichtung.....	482
2. Fragebogen	484

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

a. a. O.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BE	Betriebserlaubnis
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BR-Drs.	Drucksache des Deutschen Bundesrates
BT-Drs.	Drucksache des Deutschen Bundestages
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
Drs.	Drucksache
f.	und folgende
FamFG	Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit
FE	Fürsorgeerziehung gemäß § 64 JWG
FEH	Freiwillige Erziehungshilfe gemäß § 62 JWG
FEVS	Fürsorgerechtliche Entscheidungen der Verwaltungs- und Sozialgerichte
ff.	und fortfolgende
FSJ	Freiwilliges Soziales Jahr
GG	Grundgesetz
GTM	Grounded-Theory-Methodologie
HGZ	Hessische Städte- und Gemeinde-Zeitung
HZE	Hilfe(n) zur Erziehung gemäß §§ 27 ff. SGB VIII
I	Interviewer
JA/JÄ	Jugendamt/Jugendämter

JAmt	Das Jugendamt – Zeitschrift für Jugendhilfe und Familienrecht
k. A.	keine Angabe
LEQ-Vereinbarungen	Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen gemäß §§ 78a ff. SGB VIII
LJA/LJÄ	Landesjugendamt/Landesjugendämter
Ls.	Leitsatz
LVR	Landschaftsverband Rheinland
LWL	Landschaftsverband Westfalen-Lippe
M, MA, MB, MC bis MZ	Mitarbeiter der Aufsichtsbehörde
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NRW	Nordrhein-Westfalen
OVG	Oberverwaltungsgericht
PersSorgBer	Personensorgeberechtigter
Rn.	Randnummer
S.	bei Quellenangaben: Seite; bei Verweisen auf Gesetzestexte: Satz
SGB VIII	Sozialgesetzbuch, Achtes Buch
SGB X	Sozialgesetzbuch, Zehntes Buch
SPLG	Sozialpädagogische Lebensgemeinschaft
VG	Verwaltungsgericht

EINLEITUNG

Der staatliche Schutzauftrag gegenüber Kindern und Jugendlichen wird seit etwa zehn Jahren in Deutschland mit verstärkter öffentlicher und medialer Aufmerksamkeit diskutiert. In dieser Zeit entstanden vor allem drei verschiedene Diskussionsstränge: Erstens – etwa seit dem Jahr 2003 – der Schutz von Kindern vor Vernachlässigung und Misshandlung in der eigenen Familie, zweitens – seit 2006 – die skandalösen Missstände in Erziehungseinrichtungen der 1950er bis 1970er Jahre und drittens – seit 2010 – aktuellere Fälle sexueller Gewalt in Internaten und anderen Einrichtungen. Diese Diskussionen schlugen sich in Gesetzesänderungen und daraus resultierend auch einer veränderten Rechtsprechung nieder.

Die vorliegende Dissertation zum Thema des Schutzes von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen der stationären Hilfen zur Erziehung als Aufgabe überörtlicher Behörden wurde von diesen Entwicklungen beeinflusst, insbesondere durch die parallel zu ihrem Entstehen geführte Debatte um sexuelle Gewalt durch Professionelle in Einrichtungen. Zum besseren Verständnis dieser Arbeit sei jedoch darauf hingewiesen, dass die Themensetzung unabhängig davon erfolgte. Das Forschungsinteresse ergab sich bereits um den Jahreswechsel 2008/2009 aus der Beschäftigung des Verfassers einerseits mit privat-wirtschaftlichen Akteuren in der Sozialen Arbeit und andererseits mit dem Thema berufsbezogener Eignungsbeurteilungsverfahren. Aus der Verknüpfung dieser Themen entstand die Frage, wie die Eignungsprüfung von Personen in einem besonderen Szenario erfolgt, das bei kleinen gewerblichen Trägern stationärer Hilfen zur Erziehung gelegentlich vorkommt: Wenn eine Person gleichzeitig als Trägerverantwortliche, Einrichtungsleitung und Erziehungsfachkraft auftritt und keinem Verband angeschlossen ist, wie wird dann die Eignung dieser Person überprüft? Diese Fragestellung führte zu einer Aufarbeitung des Forschungsstandes hinsichtlich der dafür zuständigen Aufsichtsbehörden. Dessen äußerst begrenzter Umfang machte deutlich, dass eine Beschränkung auf das geschilderte Extremszenario nicht zielführend war und es einer grundlegenden Analyse des Arbeitsfeldes der Aufsichtsbehörden bedurfte. Entsprechend wurde die Fragestellung über gewerbliche Träger und über Eignungsbeurteilungsverfahren hinaus auf eine Gesamtbetrachtung erweitert.

Seit Mai 2009 fanden erste Gespräche mit Vertretern¹ von Aufsichtsbehörden und weiteren Experten statt, um die Relevanz des Themas jenseits des schriftlich verfügbaren Forschungsstandes und mögliche empirische Zugänge zu prüfen. Die endgültige Entscheidung für eine Dissertation zum Thema der Aufsicht und Beratung zum Schutz von Minderjährigen in Einrichtungen stationärer Hilfen zur Erziehung fiel im Herbst 2009 nach dem Besuch einer Fachtagung der Bundesarbeitsgemeinschaft der Kinderschutz-Zentren e. V. zu Gefährdungen in Erziehungsinstitutionen². Drei Annahmen wurden durch die Tagung bestätigt:

1. Die Frage des Schutzes von Kindern in Einrichtungen war noch nicht ausreichend bearbeitet und bedurfte grundsätzlich zusätzlicher Forschung.
2. Insbesondere zur Rolle der aufsichtführenden Behörden lagen zu diesem Zeitpunkt weder aktuelle empirische Erkenntnisse vor, noch war die Absicht erkennbar, dass sich die Fachdiskussion in Zukunft näher mit diesem Feld befassen würde. Jenseits der einschlägigen Rechtskommentare schien die Rolle der Aufsichtsbehörden fast vollständig aus der Fachdiskussion ausgeblendet zu werden.
3. Trotz dieser Bestandsaufnahme wurde in persönlichen Gesprächen mit mehreren anwesenden Kinderschutz- und Rechtsexperten deutlich, dass dennoch ein hohes Interesse daran bestand, dass diese Lücke durch ein Dissertationsprojekt aufgearbeitet würde.

Kurz darauf, im Januar 2010, wurden Fälle sexueller Gewalt im Berliner Canisiuskolleg und in der Folge auch in anderen Einrichtungen, insbesondere der Odenwaldschule, öffentlich gemacht und damit die ebenfalls bereits erwähnte Diskussion angestoßen, die in ihrer Öffentlichkeitswirkung die zur Heimerziehung deutlich übertraf.

Da diese Arbeit jedoch nicht aufgrund dieser Debatte begonnen wurde, sondern mit der Absicht, die Aufsichtstätigkeit grundsätzlich und unabhängig zu erforschen, behandelt sie *nicht* primär die Frage (sexueller)

¹ In dieser Arbeit wird das generische Maskulinum verwendet, es sind also mit „Vertretern“, „Experten“, „Mitarbeitern“, „Nutzern“ usw. immer Funktionsträger gemeint, unabhängig vom Gender der jeweiligen Menschen. Die Grundsätze geschlechtergerechter Sprache wurden unter Berücksichtigung des Verwendungszusammenhangs dieser Arbeit mit der Lesbarkeit und Verständlichkeit des Textes abgewogen.

² Einige Beiträge dieser Tagung sind im Sammelband Bundesarbeitsgemeinschaft der Kinderschutz-Zentren e. V. 2011 dokumentiert.

Gewalt oder Missachtung von Kindern und Jugendlichen in Erziehungseinrichtungen. Weder die Gründe ihrer Entstehung noch geeignete Präventionsstrategien werden diskutiert. Auch wird *nicht* die Frage beantwortet, wie „gut“ bzw. effektiv die Einrichtungsaufsicht zum Schutz von Minderjährigen in Einrichtungen beiträgt. Statt dessen wird beleuchtet, wie staatliche Aufsicht stattfindet und mit welchem Selbstverständnis die Mitarbeiter der Behörden dabei agieren. In anderen Worten lautet die leitende Forschungsfrage dieser Arbeit nicht: „Wie können Kinder in Einrichtungen geschützt werden?“, sondern:

Wie verstehen Personen, die dafür zuständig sind, zu prüfen, ob das Wohl von Kindern in Einrichtungen gewährleistet ist sowie Einrichtungen zu beraten, ihre Aufgaben, und wie gehen sie mit den materiellen, institutionellen, organisatorischen, rechtlichen, politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen um?

Diese Frage wird empirisch mit Hilfe einer *qualitativen Studie* beantwortet (Abschnitt V). In zwei teilnehmenden Beobachtungen wurde die Innensicht der Mitarbeiter von zwei Aufsichtsbehörden untersucht. Exemplarisch wurden die beiden Landesjugendämter Nordrhein-Westfalens ausgewählt. Diese Studie, deren Datenerhebung in den Jahren 2010 und 2011 stattfand, ist das Kernmodul dieser Dissertation. Ergänzend werden Erkenntnisse einer bundesweiten *quantitativen Online-Befragung* von Einrichtungsträgern über ihre Außensicht auf die aufsichtführenden Personen herangezogen (Abschnitt VI). Diese Erhebung aus dem Herbst 2012 hilft bei der Einordnung der exemplarischen behördlichen Sichtweise und erlaubt einen Blick über die Landesgrenzen von Nordrhein-Westfalen hinaus. Sie ist jedoch nur als Ausblick und Ansatz für weiterführende Forschung zu verstehen. Methodische Hinweise zu beiden Studien sind Abschnitt IV zu entnehmen.

Die empirischen Teile werden verknüpft und eingeordnet mit Hilfe einer *historischen Aufarbeitung* der Entwicklung rechtlicher Regelungen zur „Heimaufsicht“ sowie der jeweils zeitgenössischen fachlichen Diskussionen (Abschnitt II). Zu beachten ist, dass der historische Teil zwar bereits vor den ersten empirischen Erhebungen begonnen, aber nach Abschluss der Auswertungen noch ergänzt und vervollständigt wurde. Es sind daher in die Bewertung historischer Darstellungen und Aussagen auch bereits Erkenntnisse aus der ethnographischen Studie eingeflossen. Überraschenderweise ließen sich Erkenntnisse aus der teilnehmenden Beobachtung der aktuellen Aufsichtspraxis zum Teil direkt auch auf historische Darstellungen anwenden und warfen ein neues Licht auf diese. Daher

werden sowohl die empirischen Module als auch die historische Aufarbeitung neue Erkenntnisse zum Selbstverständnis und Handeln der Aufsichtsmitarbeiter aufzeigen.

Um eine tiefere Analyse der Erkenntnisse aus Empirie und historischer Aufarbeitung zu ermöglichen, werden in einem *theoretischen Teil* (Abschnitt III) außerdem die Begriffe „Vertrauen“ und „Kontrolle“ aus soziologischen, philosophischen und psychologischen Perspektiven betrachtet. Das Thema dieses Abschnitts erwuchs aus Erkenntnissen der offenen Auswertung der teilnehmenden Beobachtung. Die parallel stattfindende theoretische Betrachtung von Vertrauen und Kontrolle unterstützte die qualitative Interpretation, indem ein heuristischer Rahmen konstruiert werden konnte. Dieser half dabei, Erkenntnisse aus dem empirischen Material herauszuarbeiten, die über die bereits bekannten theoretischen Implikationen der Vertrauens- und Kontrollbegriffe hinausgingen. Die abschließende Bearbeitung und Ergänzung dieses Kapitels erfolgte nach Fertigstellung des empirischen Teils. Dabei wurde auch ein Ausblick auf andere Umgangsformen mit dem Spannungsverhältnis von Vertrauen und Kontrolle eingefügt, der kurze Betrachtungen der Schulaufsicht, der Pflegeheimaufsicht sowie der Einrichtungsaufsicht in Irland enthält.

Zum Verständnis der anderen Module ist auch eine Darstellung der *juristischen und strukturellen Rahmenbedingungen* notwendig. Als Grundlage und Einführung in das Thema und den Forschungsstand erfolgt daher in Abschnitt I eine Übersicht über den rechtlichen Auftrag und aufsichtliche Strukturen zum Schutz von Minderjährigen in stationären Erziehungshilfeeinrichtungen in Deutschland. Diese theoretische Einführung konzentriert sich auf Aspekte, die zum Verständnis der anderen Module unbedingt notwendig sind.

Ziel dieser Arbeit ist eine breite, explorative und multiperspektivische Darstellung eines bislang kaum erforschten Arbeitsfeldes innerhalb der Jugendhilfe. Dies hat zur Folge, dass in den juristischen, historischen, theoretischen und empirischen Analysen jeweils auch manche Fragen offen bleiben müssen, die weiterführende Forschung erfordern.

I. RECHTLICHER AUFTRAG UND AUFSICHTLICHE STRUKTUREN

Im ersten Abschnitt werden der rechtliche Auftrag und die Strukturen der Einrichtungsaufsicht zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor Gefährdungen in stationären Hilfen zur Erziehung beschrieben. Dazu werden zunächst der Begriff des „Kindeswohls“ und die verschiedenen Ausprägungen und Strukturen des „staatlichen Wächteramtes“ über das Kindeswohl beleuchtet, darunter auch die Hilfen zur Erziehung als Leistungen der Jugendhilfe. Dies erlaubt eine Verortung der Einrichtungsaufsicht im staatlichen System des Wachens über das Kindeswohl und eine Verdeutlichung der Grundbedingungen und Grenzen des aufsichtlichen Handelns.

1. Das staatliche Wächteramt zum Schutz des Kindeswohls

1.1 Grundrechte des Kindes und elterliche Sorge

Die Grundrechte – insbesondere die Menschenwürde (Art. 1 GG), die Rechte auf freie Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 Abs. 1 GG), Leben und körperliche Unversehrtheit sowie Bewegungsfreiheit (Art. 2 Abs. 2 GG) – gelten in Deutschland zunächst für alle Menschen, also auch für Kinder. Jedoch wird angenommen, dass Kinder ihre Rechte in Abhängigkeit von ihrem Entwicklungsstand noch nicht selbst wahrnehmen können. Kinder werden deshalb durch das Grundgesetz nicht als „kleine Erwachsene“ (Maywald 2008, S. 48) behandelt, sondern sie werden in Art. 6 Abs. 2 S. 1 GG gesondert genannt und als pflege- und erziehungsbedürftig adressiert. Dort ist ebenfalls geregelt, dass Pflege und Erziehung „das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht“ sind. Das Bundesverfassungsgericht erläutert:

„Die verfassungsrechtliche Gewährleistung des Elternrechts gilt in erster Linie dem Schutz des Kindes. Sie beruht auf dem Grundgedanken, daß in aller Regel Eltern das Wohl des Kindes mehr am Herzen liegt als irgendeiner anderen Person oder Institution. [...] In der Beziehung zum Kind muß dessen Wohl die oberste Richtschnur der elterlichen Pflege und Erziehung sein“ (BVerfG vom 03.11.1982 – 1 BvL 25/80, 1 BvL 38/80, 1 BvL 40/80, 1 BvL 12/81, BVerfGE 61, 358, 371 f.).

Das Recht und die Pflicht der Eltern sind also nicht bedingungslos, sondern gelten nur, soweit das „Wohl des Kindes“ die „oberste Richtschnur“ der elterlichen Sorge ist. Deshalb wird hinzugefügt, dass über diese elterliche Pflege und Erziehung die staatliche Gemeinschaft „wacht“ (Art. 6 Abs. 2 S. 2 GG). Aus den Grundrechten des Kindes ergibt sich also ein Schutzanspruch gegenüber dem Staat vor Gefahren für sein Wohl (BVerfG

vom 29.07.1968 – 1 BvL 20/63, 31/66 und 5/67, BVerfGE 24, 119, 120; vgl. auch Langenfeld/Wiesner 2004, S. 53 f.; Mörsberger in Wiesner 2011, Vor § 43, Rn. 18). Zwar erhalten die Eltern die grundsätzliche Freiheit zu Pflege und Erziehung ihrer Kinder und damit auch ein „Abwehrrecht“ (Münder 2008, S. 11) gegenüber Eingriffen des Staates. Die Autonomie ist aber nicht grenzenlos, da das Grundrecht der elterlichen Sorge kein eigennütziges Recht der Eltern, sondern zum Nutzen des Kindes gedacht ist (Münder 2008, S. 12).

Der Begriff des Kindeswohls meint also aus juristischer Perspektive einen Maßstab dafür, wann und wie der Staat sein Wächteramt wahrzunehmen hat. Auf diesem „Maßstab“ des Kindeswohls markieren verschiedene juristische Begriffe verschiedene Schwellen, auf die in weiterführenden Regelungen verwiesen wird. Diese „Messpunkte“ auf dem Maßstab sind jedoch unbestimmt und zum Teil auch in ihrem Verhältnis zueinander unklar. Für diese Betrachtung ist vor allem die Unterscheidung zwischen den Messpunkten „Kindeswohl *nicht gewährleistet*“ und „Kindeswohl *gefährdet*“ und den dazugehörigen gesetzlichen Regelungen wichtig³. Denn einerseits soll der Staat durch Fördermaßnahmen für Eltern und Familien zu einer Gewährleistung des Kindeswohls beitragen (vgl. Münder 2008, S. 13; Coester 2009, Rn. 19), er soll also Erziehung positiv unterstützen. Andererseits beschreibt der Begriff der Kindeswohlgefährdung die Eingriffsschwelle des Staates in die Autonomie der Eltern zum Schutz des Kindes (vgl. Münder 2008, S. 13). Jedoch ist zu beachten, dass das staatliche Wächteramt „nicht auf die Gewährleistung optimaler Entwicklungsbedingungen für jedes Kind“ (Wiesner in Wiesner 2011, § 1, Rn. 22) abzielt, sondern sich „auf Gefahrenabwehr begrenzt“ (Wiesner in Wiesner 2011, § 1, Rn. 22).

1.2 Kindeswohlgefährdung im Kontext von § 1666 BGB

Die im Rechtssystem bedeutendste Vorschrift hinsichtlich des Kindeswohls – hier in Form der Kindeswohl*gefährdung* – ist § 1666 BGB, „die Zentralvorschrift des zivilrechtlichen Kindesschutzes und unmittelbare Umsetzung des Staatlichen Wächteramtes gem Art 6 Abs 2 S 2 GG“ (Coester 2009, Rn. 1). Sie erlaubt dem Familiengericht hoheitliche Eingriffe in die elterliche Sorge, wenn „das körperliche, geistige oder seeli-

³ Ausgehend von den Extremwerten einer „optimalen Erziehung“ auf der einen Seite und einer „Schädigung“ des Kindes auf der anderen befindet sich die „Gefährdung“ auf dem imaginären Maßstab näher an der Schädigung des Kindeswohls. Die Grenze zwischen „Gewährleistung“ und „Nicht-Gewährleistung“ des Kindeswohls liegt näher an der zur „optimalen Erziehung“, ist aber nicht mit ihr identisch. Auf diese und weitere Begriffe wird später näher eingegangen.

sche Wohl des Kindes oder sein Vermögen gefährdet [wird] und [...] die Eltern nicht gewillt oder nicht in der Lage [sind], die Gefahr abzuwenden“ (§ 1666 Abs. 1 BGB). Der stärkste Eingriff und Ultima Ratio ist die vollständige Entziehung des elterlichen Sorgerechts, jedoch zählt § 1666 Abs. 3 BGB in Form von Regelbeispielen einige weitere Instrumente auf, die das Gericht vorrangig zum Schutz des Kindeswohls einsetzen soll. Insbesondere ist durch den Gesetzgeber beabsichtigt, dass zunächst „öffentliche Hilfen wie zum Beispiel Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe und der Gesundheitsfürsorge“ (§ 1666 Abs. 3 Nr. 1 BGB) in Anspruch genommen werden sollen. Diese Angebote können gerichtlich angeordnet werden, sind aber eigentlich im Sinne der oben erwähnten Förderungsfunktion des Wächteramtes zunächst als freiwillige Leistungen gedacht. Bevor dieser Aspekt freiwilliger Leistungen näher beschrieben wird, soll hier zunächst die Anwendung des § 1666 BGB für Eingriffe in die elterliche Sorge beleuchtet werden. Dazu werden einige Grundwertungen genannt, bevor auf Beispiele aus der Rechtsprechung eingegangen wird.

1.2.1 Grundwertungen des Kindeswohlbegriffs

A. Leit- und Sperrfunktion des Kindeswohls

Eine erste „Grundwertung“, die bei der Verwendung des Kindeswohlbegriffs im Kontext von § 1666 BGB zu berücksichtigen ist, liegt im „Vorrang der Kindesinteressen vor allen anderen beteiligten Interessen“ (Coester 2009, Rn. 66). Parr bescheinigt dem Kindeswohl „damit eine ‚Leit- und Sperrfunktion‘ [...], die zur kindeszentrierten Sicht und Bewertung der Gesamtsituation zwingt und kindeswohlfremde oder kindeswohlwidrige Gesichtspunkte abwehrt“ (Parr 2006, S. 8). Damit ist gemeint, dass in Verfahren zum Schutz des Kindeswohls dieses einerseits grundsätzlich Vorrang besitzt, es aber andererseits auch die einzige Grundlage darstellt, auf der in widerstreitende Rechte eingegriffen werden darf. Insbesondere ist es deshalb nicht zulässig, Eingriffe in die elterliche Sorge im Sinne einer Sanktion elterlichen Fehlverhaltens zu verstehen. Coester weist auf die Gefahr hin, dass Sorgerechtsentscheidungen zur Disziplinierung der Eltern missbraucht werden könnten (Coester 2009, Rn. 67). Es solle „nicht die retrospektive Aufklärung der elterlichen ‚Tat‘ im Mittelpunkt [stehen], sondern der Versuch, die komplexe Beziehungsstörung im Eltern-Kind-Verhältnis zu erfassen (als deren Symptom die Tat gewertet werden muß), um ihre Ursachen zu beseitigen“ (Coester 2009, Rn. 96). Es gebe keinen „Sanktionsautomatismus“: „[E]lterliches Fehlverhalten [bleibt] solange kindeschutzrechtlich sanktionslos, als es die Gefährdungsschwelle nicht überschreitet“ (Coester 2009, Rn. 98). Als Beispiel nennt Coester Einzeltaten ohne Wiederholungsgefahr.

B. Vorrang von Einzelfallgerechtigkeit

Eine weitere Grundwertung im Kontext von § 1666 BGB liegt in dem „Vorrang von Einzelfallgerechtigkeit vor allgemeinen Regeln“ (Coester 2009, Rn. 66). Besonders hervorzuheben ist entsprechend die „Umstände- und Individualitätsbezogenheit“ (Coester 2009, Rn. 58) der Frage nach einer Kindeswohlgefährdung und der sich daraus ergebende Entscheidungsspielraum des Richters im Einzelfall. Das heißt, dass eine Kindeswohlgefährdung hier nicht anhand eines standardisierten Katalogs von Tatbeständen bestimmt werden kann, sondern ausschließlich im Rahmen einer einzelfallbezogenen richterlichen Abwägung (vgl. Coester 2009, Rn. 66). Es handelt sich daher bei dem Begriff der Kindeswohlgefährdung um einen *unbestimmten Rechtsbegriff*. Das bedeutet, dass die Bewertung eines Sachverhalts als Kindeswohlgefährdung zwar mit Gesetz und Recht in Einklang stehen muss (Röthel 2004, S. 113), allerdings auch entscheidend von *außerrechtlichen Aspekten* – etwa aus Sicht des Richters allgemein akzeptierten gesellschaftlichen Werten und Normen oder wissenschaftlichen Erkenntnissen – beeinflusst wird. Es ist also nicht möglich, mit einem „logischen Subsumtionsverfahren“ zu einem Urteil zu kommen oder einen „eindeutig bestimmten gesetzlichen Wertmaßstab“ (Rüthers 2005, S. 211) anzulegen.

Dass der Kindeswohlbegriff unbestimmt ist und der Interpretation der Gerichte unterliegt, ist nach Ansicht von Coester alternativlos (2009, Rn. 58). Erstens wäre es verfassungsrechtlich bedenklich, wenn der Staat detailliert positiv beschriebe, worin das Wohl eines Kindes besteht. Damit könnte massiv in die *Entfaltungsfreiheit* der Eltern und des Kindes eingegriffen werden, die auch die Freiheit zu abweichenden oder innovativen Lebensweisen einschließt. Wie oben bereits angedeutet wäre dies außerdem mit dem autonomen Sorgerecht der Eltern nicht vereinbar (vgl. Schindler 2004, S. 171 f.). Zweitens können nur durch die Übertragung der Entscheidungskompetenz auf den Richter die besonderen Umstände des Einzelfalls berücksichtigt werden. Je mehr Kriterien gesetzlich als „Standard“ festgeschrieben werden, desto weniger Einzelfallgerechtigkeit ist möglich. Drittens ist „Wohl“ ein normativer Begriff, der in seiner Auslegung praktisch ausschließlich von *veränderlichen gesellschaftlichen Normen und Werten* abhängt. Richter können prinzipiell auf solche Veränderungen flexibler reagieren als die Gesetzgebung (Röthel 2004, S. 77 f.). Um Missbrauch vorzubeugen besteht allerdings der „Vorbehalt, dass das Gericht über die notwendige Tatsachenkenntnis verfügt und die Auswirkungen seiner Regel zu überblicken vermag“ (Röthel 2004, S. 122) oder andernfalls „externen Sachverstand“ (Röthel 2004, S. 122) einbezieht. Auch müssen neue wissenschaftliche Erkenntnisse berücksichtigt

werden (Röthel 2004, S. 90). Weiterhin sollten die „wesentlichen normativen Grundlagen‘ durch förmliches Gesetz entschieden werden. Einer politischen, d.h. parlamentarischen Leitentscheidung bedarf es vor allem für gesellschaftlich kontrovers diskutierte Fragen“ (Röthel 2004, S. 66). Die besonderen Herausforderungen für Gerichtsentscheidungen im Kontext des § 1666 BGB werden in Kapitel 1.2.2 C⁴ erneut aufgegriffen.

C. Gegenwärtige und erhebliche Gefahren

Im derzeitigen Rechtssystem besteht die normative Setzung einer grundsätzlichen Wertschätzung der familiären Lebensgemeinschaft⁵. Daher beabsichtigt der Gesetzgeber keinen „Zweikampf“ zwischen Elternrechten und Kinderrechten in Gestalt eines „konzeptionell familienzerstörende[n] Individualschutz[es] für das Kind“ (Coester 2009, R. 4). Statt dessen geht er davon aus, dass „die beste Hilfe für das Kind [...] in Unterstützung und Refunktionalisierung seiner Familie [besteht]“ (Coester 2009, Rn. 4). Die Familienstruktur gilt also bezogen auf das Kindeswohl als Wert an sich, so dass ein staatlicher Eingriff in diese für sich genommen auch eine Kindeswohlgefährdung darstellt und dementsprechend nur bei *erheblichen* Gefährdungen legitim ist und dann auch nur unter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes.

Der Bundesgerichtshof hat den Begriff der Kindeswohlgefährdung daher konkretisiert als „eine gegenwärtige, in einem solchen Maße vorhandene Gefahr, daß sich bei der weiteren Entwicklung eine erhebliche Schädigung mit ziemlicher Sicherheit voraussehen läßt“ (BGH vom 14.07.1956 – IV ZB 32/56, NJW 1956, 1434). Die Gefährdungseinschätzung muss also auf bereits gegebenen Sachverhalten beruhen, die die Voraussage einer erheblichen Schädigung zulassen. Eine Schädigung muss noch nicht eingetreten sein, auch wird eingestanden, dass keine vollständige Sicherheit hinsichtlich der Vorhersage möglich und erforderlich ist. Dennoch impliziert „mit ziemlicher Sicherheit“, dass die Voraussage begründet und fachlich fundiert vorgenommen werden muss. Gemäß dieser Definition sind reine Präventivmaßnahmen im Kontext des § 1666 BGB unzulässig (Coester 2009, Rn. 82). Es muss eine aktuelle, konkrete Gefährdung für den Einzelfall vorliegen⁶.

⁴ Hier und im Folgenden beziehen sich Verweise ohne vorangestellte römische Ziffer immer auf Kapitel des selben Abschnitts, in diesem Fall also Kapitel I.1.2.2 C.

⁵ Dies wird nicht nur in Art. 6 Abs. 1 GG, sondern beispielsweise auch in § 1666a BGB deutlich.

⁶ Siehe dazu die Beispiele aus der Rechtsprechung im nächsten Kapitel.

1.2.2 Bestimmung von Kindeswohlgefährdung

Aus den genannten Grundwertungen ergeben sich zusammengefasst drei Konsequenzen dieser werteabhängigen, einzelfallbezogenen und auf konkrete und erhebliche Gefährdung abstellenden Anwendung des Kindeswohlbegriffs, die für diese Arbeit besonders wichtig sind:

1. Bewertungsmaßstäbe müssen immer wieder aufs Neue ethisch und fachwissenschaftlich geprüft und *aktualisiert* werden.
2. Es ist weder möglich noch wünschenswert, einen Katalog mess- und prüfbarer „*Mindestanforderungen*“ für elterliches Erziehungsverhalten zu erstellen.
3. Staatliche Eingriffe im Kontext von § 1666 BGB dürfen *nicht* „präventiv“ sein.

Unter Beachtung dieser Grundwertungen lassen sich Hinweise finden, welche Grenzen gegenwärtig für die elterliche Erziehung gesehen werden und wann somit das Kindeswohl in diesem Sinne als „gefährdet“ gilt. Hier interessiert vor allem die Frage, was in Fachliteratur und Rechtsprechung unter einer erheblichen Gefährdung für das körperliche, geistige und seelische Wohl eines Kindes verstanden wird. Diese Trias verweist darauf, dass eine „*umfassende* Beachtung aller Facetten des persönlichen Wohls des Kindes“ (Coester 2009, Rn. 70, Hervorhebung dort) gemeint ist: „Schutzobjekte des § 1666 [BGB sind] nicht isolierte Individualinteressen des Kindes, sondern sein Gesamtwohl“ (Coester 2009, Rn. 69).

A. Einschränkung von Grundrechten des Kindes

Da der Schutz des Kindeswohls auf den Grundrechten des Kindes beruht, ist zunächst auch zu klären, inwieweit Grundrechte im Rahmen von Erziehung überhaupt eingeschränkt werden dürfen. Es wurde bereits erwähnt, dass das Kind gemäß Art. 6 Abs. 2 GG als pflege- und erziehungsbedürftig gilt. Das Recht des Kindes auf Erziehung, wie es z. B. in § 1 Abs. 1 SGB VIII beschrieben ist, konkretisiert dies und führt als zentrales Ziel der Erziehung eines Kindes die „Förderung seiner Entwicklung und [...] Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit“ an. Das Kind ist also zunächst als noch nicht eigenverantwortlich und gemeinschaftsfähig definiert. Zur Erreichung dieses Erziehungsziels ist es nach dieser Argumentation durchaus zulässig, dass Grundrechte von Kindern auch eingeschränkt werden (Schmid/Meysen 2006, S. 2-3; Coester 2009, Rn. 12). Dies gilt insbesondere für das Grundrecht auf Entfaltungsfreiheit (Art 2 Abs. 1 GG). Nach Schmid/Meysen habe dies „keinen von vornherein feststehenden ‚objektiven‘ Gehalt. Sie [An-

merkung T.M.: Rechte auf Entfaltungsfreiheit] unterliegen zunächst der Festlegung durch die Eltern, solange das Kind noch keine eigenen Positionen entwickeln kann“ (Schmid/Meysen 2006, S. 2-3). Auch Coester weist darauf hin, dass die Interessensverwirklichung des Kindes zunächst in der Verantwortung der Eltern liege (2009, Rn. 12). In diesem Kontext gilt folgerichtig für Eingriffe in die Entfaltungsfreiheit des Kindes durch die Eltern:

„Mit fortschreitendem Alter des Kindes und Erstarken seiner Selbstbestimmungsfähigkeit tritt das Interpretationsprimat der Eltern immer stärker zurück. Das Kind ist in zunehmendem Maße an den es betreffenden Entscheidungen zu beteiligen, seine Wünsche und Bedürfnisse sind angemessen zu berücksichtigen und ihm sind Bereiche selbstverantwortlichen Handelns zu eröffnen“ (Schmid/Meysen 2006, S. 2-3 in Anlehnung an § 1626 Abs. 2 BGB).

Laut Schmid/Meysen gibt es jedoch auch Rechte, „deren Schutzgehalt einer elterlichen Interpretation entzogen ist. Zu solchen grundlegenden Rechten des Kindes gehören Menschenwürde, Leben, körperliche Unversehrtheit und Bewegungsfreiheit“ (2006, S. 2-3). Während diese Einschätzung bezüglich der Menschenwürde und dem Recht auf Leben heute unstrittig ist, erscheint es fraglich, ob sich Bewegungsfreiheit und körperliche Unversehrtheit tatsächlich einer Interpretation entziehen. Die Normen des Grundgesetzes bieten zwar ein Grundgerüst, insbesondere hinsichtlich der Unantastbarkeit der Menschenwürde gemäß Art. 1 GG, lassen sich ansonsten jedoch sehr weitgehend interpretieren. Dies zeigt eindringlich der folgende Ausschnitt aus einer Entscheidung des Bundesgerichtshofes aus dem Jahr 1952:

„Das Festbinden und das Kurzschneiden der Haare [der Tochter] kann nicht als eine quälerische Handlung angesehen werden [...]. Zuchtmittel, die einem ungehorsamen Kinde gegenüber angewendet werden, bestehen ihrem Wesen und ihrem Zwecke nach in der Zufügung körperlichen oder seelischen Schmerzes [...]. Art und Maß der Züchtigung muß sich nach der körperlichen Beschaffenheit des Kindes, nach seinem Alter, nach der Größe seiner Verfehlung und nach seiner allgemeinen sittlichen Verdorbenheit richten [...]. Die durch das Kurzschneiden der Haare veranlaßte Entstellung hielt sie zwangsläufig im Hause, weil sie nicht ohne aufzufallen und den Spott der Leute herauszufordern, die Straße hätte betreten können. Beide Maßnahmen erfüllten insofern ihren Zweck, dem Mädchen das Herumtreiben und den Verkehr mit Jungen unmöglich zu machen. Sie waren aber außerdem geeignet, das Ehrgefühl des Mädchens zu wecken, das Mädchen aus der Scham über die erlittene Züchtigung zum Bewußtsein der Verwerflichkeit ihres Verhaltens und zur Scham darüber zu bringen und so Abwehrkräfte gegen jenen Hang zum sittenlosen Lebenswandel zu entwickeln. Auch insoweit waren die Maßnahmen durchaus zweckmäßig“ (BGH vom 25.09.1952 – 3 StR 742/51; NJW 1953, 1440, 1440 f.).

Dass eine solche Rechtsauffassung heute erstens nicht mehr legal ist⁷ und zweitens vermutlich auch ein Konsens besteht, dies – wie Heldmann bereits im Jahr 1974 in einem Kommentar zu dem zitierten Urteil – als „barbarischen Nonsens“ (Heldmann 1974, S. 96) zu bezeichnen, ist keineswegs eine Selbstverständlichkeit. Das zitierte Urteil entstand wohlge-merkt nach Inkrafttreten des Grundgesetzes und der darin festgeschrie-benen Grundrechte und stellte keine isolierte Einzelmeinung dar. Massive Verletzungen der körperlichen Unversehrtheit und der Bewegungsfrei-heit des Kindes wurden höchstrichterlich akzeptiert, da vor dem Hinter-grund der zugrunde gelegten Werte und Normen diese gegenüber einem drohenden „sittenlosen Lebenswandel“ als geringerwertig eingestuft wurden. Daneben ist beachtenswert, dass die *Zweckmäßigkeit* der Hand-lungen zur Erreichung eines pädagogischen Ziels betont wird.

Ein weiteres und deutlich aktuelleres Beispiel ist die öffentlich stark rezi-pierte Debatte um die Zirkumzision bei Jungen. Auslöser war ein Urteil des Landgerichts Köln (vom 07.05.2012 – 151 Ns 169/11, NJW 2012, 2128), dass die Beschneidung eines Jungen im beurteilten Fall als strafba-re Körperverletzung zu bewerten sei. Die dadurch ausgelöste Verunsiche-rung hinsichtlich der bis dahin vielfach ausgeübten Beschneidungspraxis führte zur Einführung eines neuen § 1631d BGB, die mit großer Mehrheit über Fraktionsgrenzen hinweg beschlossen wurde⁸. Dieser enthält die Formulierung, dass die Eltern zwar über eine medizinisch nicht erforder-liche Beschneidung entscheiden dürfen, jedoch nicht, „wenn durch die Beschneidung [...] das Kindeswohl gefährdet wird“ (§ 1631d Abs. 1 S. 2 BGB). Durch diese Formulierung wird zum Ausdruck gebracht, dass eine „nach den Regeln der ärztlichen Kunst“ (§ 1631d Abs. 1 S. 1 BGB) durch-geführte Beschneidung durch den Gesetzgeber nicht grundsätzlich als kindeswohlgefährdend betrachtet wird, sondern nur ausnahmsweise. Der Gesetzgeber ist also der Meinung, dass die Zulässigkeit der Einschrän-kung des Grundrechts auf körperliche Unversehrtheit des männlichen Kindes im Einzelfall dem richterlichen Ermessensspielraum zuzurechnen ist. Mit Verabschiedung des genannten Gesetzes wird gleichzeitig ein normatives Signal an die Rechtsprechung gesendet, dass im Regelfall die Beschneidung eines Jungen nicht als Kindeswohlgefährdung zu bewerten sei. So heißt es in der Begründung: „Bei einer aus kindeswohlgetragenen

⁷ Im Jahr 2000 wurde mit dem Gesetz zur Ächtung der Gewalt in der Erziehung und zur Ände-rung des Kindesunterhaltsrechts (BGBl. I 2000, S. 1479) ein Züchtigungsverbot in § 1631 Abs. 2 BGB gesetzlich fixiert (vgl. auch Röthel 2004, S. 66).

⁸ Gesetz über den Umfang der Personensorge bei einer Beschneidung des männlichen Kindes (BGBl. I 2012, S. 2749), in Kraft getreten am 28.12.2012.

Gründen und fachgerecht durchgeführten Beschneidung ohne besondere Risiken für das männliche Kind ist der Staat regelmäßig nicht in seinem Wächteramt berufen“ (BT-Drs. 17/11296, S. 18). Als ein wichtiger Aspekt der Zulässigkeit wird hier die *Motivation* der Eltern angeführt, denn:

„Im Rahmen der Kindeswohlprüfung muss auch der Zweck der Beschneidung in den Blick genommen werden (etwa bei einer Beschneidung aus rein ästhetischen Gründen oder mit dem Ziel, die Masturbation zu erschweren)“ (BT-Drs. 17/11296, S. 18).

Besonders auffällig an dieser Regelung ist, dass sie sich nicht allgemein auf Körpermodifikationen mit einem bestimmten definierten Risiko⁹ bezieht, die aus „kindeswohlgetragenen Gründen und fachgerecht durchgeführt“ werden, sondern ausschließlich auf die Entfernung der Penisvorhaut. Daran wird deutlich, dass das Gesetz lediglich eine *bestimmte* kulturelle Praxis legalisieren soll, die in Deutschland von einer Mehrheit der Volksvertreter normativ als akzeptabel bewertet wird¹⁰.

Anhand beider Beispiele wird deutlich, dass der Bezug auf die Grundrechte und auch der Verweis auf pädagogische Begründbarkeit alleine nicht ausreichen, wenn es darum geht, den Gehalt des „Kindeswohls“ so zu bestimmen, dass sich daraus verallgemeinerbare Verhaltensregeln ableiten ließen. Beides entfaltet nur gemeinsam mit einer *ethischen* Reflexion Wirkung. In diesem von Wertungen abhängigen Bereich kann für die Gerichte laut Coester neben „wissenschaftlichen Erkenntnissen“ auch ein gesellschaftlicher „Grundkonsens“ als Anhaltspunkt dienen. Jedoch sei bei letzterem die „Versuchung einer Projektion subjektiven Richtigkeitsempfindens auf das der Allgemeinheit“ gegeben. Als Beleg eines solchen Konsenses diene daher vor allem die bisherige Rechtsprechung (Coester 2009, Rn. 72).

B. Beispiele aus der Rechtsprechung

Einige Tatbestände, die in einschlägigen Gerichtsentscheidungen bisher entweder als möglicherweise oder stets kindeswohlgefährdend im Sinne des § 1666 BGB angesehen wurden bzw. für sich genommen als nicht gefährdend, werden im Folgenden auf Basis einer Sammlung von Coester (2009) zusammengestellt. Aus Gründen der Übersichtlichkeit werden die

⁹ Wobei das gesundheitliche Risiko bei der Beschneidung von Jungen in der Fachwelt stark umstritten ist (vgl. Hartmann 2012, S. 1f., 4f. sowie Fellmann/Müller/Graf 2012).

¹⁰ Osten-Sacken/Piecha warnen davor, dass das Gesetz auch einer Legalisierung weiblicher Genitalverstümmelung den Weg bereiten könnte, da die „Unterteilung zwischen männlicher ‚Beschneidung‘ und weiblicher ‚Verstümmelung‘ [...] weit weniger absolut [ist], als aus Unwissen in viel zu vielen Debattenbeiträgen behauptet wird“ (Osten-Sacken/Piecha 2012).

zahlreichen Entscheidungen nicht direkt zitiert, Verweise auf die zugrundeliegende Rechtsprechung finden sich aber unter den angegebenen Randnummern bei Coester (2009). Alle hier zusammengefassten Entscheidungen beziehen sich auf Einzelfälle – das bedeutet, dass sie nicht automatisch auf andere Fälle übertragbar sind, für neue Einzelfallentscheidungen aber zur Abwägung berücksichtigt werden müssen. Die hier durch den Verfasser eingefügten Zwischenüberschriften sind lediglich exemplarisch und nicht die einzig mögliche Kategorisierung¹¹.

Je nach Einzelfall möglicherweise oder z. T. stets Kindeswohlgefährdend (Quelle: Coester 2009)	Für sich genommen nicht Kindeswohlgefährdend (Quelle: Coester 2009)
---	--

Gewalt, Schädigung der körperlichen Integrität

<ul style="list-style-type: none"> • Gezielte „kriminelle“ physische oder psychische Schädigung des Kindes (Rn. 97) • Gewalttätige Erziehungsmaßnahmen oder Sanktionen (sofern nicht zur Abwehr von Gefahren oder als Vollzug elterlicher Sorgemaßnahmen) (Rn. 97, 163) • Kind „wiederholt Zeuge von Gewalttätigkeiten zwischen den Eltern“ (Rn. 98, 128) • Genitalverstümmelung von Mädchen (Rn. 126) • Verweigerung einer „objektiv gebotenen“ ärztlichen Behandlung, z. B. notwendige Bluttransfusion (Rn. 102) • Ausbeutung der Arbeitsleistung des Kindes (Rn. 101) 	<ul style="list-style-type: none"> • „[G]esundheitswidrige [...] Lebensbedingungen in der Familie wie ungesunde Ernährung, Rauchen der Eltern“, es sei denn, dass Kind ist z. B. aufgrund anderer Erkrankungen – z. B. Asthma – besonders anfällig (Rn. 116) • Ablehnung empfohlener Impfungen, außer ggf. bei besonders hohem Risiko im Einzelfall (Rn. 104) • HIV-Infektion der Eltern (Rn. 116) • Beschneidung von Jungen¹² • Geistige Behinderung oder kognitive Beeinträchtigung der Eltern (Rn. 140)
--	--

Delinquenz

<ul style="list-style-type: none"> • Neigung des Kindes zu Jugenddelinquenz (Rn. 128) 	
--	--

¹¹ Beispielsweise schlagen Münder/Mutke/Schöne eine Unterscheidung in die sechs Gefährdungskategorien Vernachlässigung, Körperliche Kindesmisshandlung, Seelische Kindesmisshandlung, Sexueller Missbrauch, Autonomiekonflikte und Erwachsenenkonflikte um das Kind vor (2000, S. 48-65).

¹² Coester (2009) nennt in Rn. 126 auch die Beschneidung von Jungen als Kindeswohlgefährdend. Aufgrund der beschriebenen zwischenzeitlichen Legalisierung wurde dieser Aspekt durch den Verfasser jetzt der rechten Spalte zugeordnet.

Je nach Einzelfall möglicherweise oder z. T. stets Kindeswohlgefährdend (Quelle: Coester 2009)	Für sich genommen nicht Kindeswohlgefährdend (Quelle: Coester 2009)
---	--

Hygiene und Ordnung

<ul style="list-style-type: none"> • Medizinisch relevante Betreuungs- und Hygienemängel (Rn. 118) • Vernachlässigung von Sauberkeit und Hygiene, wenn dies mit „sozialer Ausgrenzung in der Schule wegen Körpergeruchs und Unsauberkeit“ einhergeht (Rn. 118) 	<ul style="list-style-type: none"> • Mangel an Sauberkeit und Ordnung (Rn. 117)
--	--

Intimsphäre

<ul style="list-style-type: none"> • Entwürdigende Eingriffe in die Intimsphäre (z. B. Kontrolle der Geschlechtsorgane) (Rn. 163) • Eingriffe in die Privatsphäre wie „Öffnen von Briefen, Lesen, Bekanntmachen oder gar Veröffentlichen des Inhalts von Tagebüchern oder von Gedichten“ (Rn. 157) 	
--	--

Sexualität

<ul style="list-style-type: none"> • Das Kindeswohl ist „stets“ gefährdet, „wenn das Kind von den Eltern, sonstigen Verwandten oder Dritten unmittelbar in sexuelle Handlungen hineingezogen wird“ (Rn. 124) • Für das Kind erkennbare Prostitution, „elterliche Sexualbetätigung vor Augen des Kindes“ oder „ehewidrige Geschlechtsbeziehungen innerhalb der Familienwohnung“ (Rn. 125) 	<ul style="list-style-type: none"> • „[P]artnerschaftliche Sexualbeziehungen des/der Heranwachsenden [...] sowie ihre Duldung durch die Eltern“ (R. 124) • Nichteheliche Lebensgemeinschaft der Eltern, FKK-Anhängerschaft und auch nicht pauschal eine „sexualisierte Familienatmosphäre“ (Rn. 125) • Ständiger Partnerwechsel des alleinsorgberechtigten Elternteils (Rn. 134)
--	---

Weltanschauung

<ul style="list-style-type: none"> • „Religionen oder Sekten, die die Persönlichkeitsentfaltung der Kinder schon konzeptionell erheblich beeinträchtigen“ (Rn. 126). • Erziehung „zu Terrorismus oder Anarchismus“ (Rn. 128) • „[Massive] Erziehung zu Rechts- oder Linksradikalismus oder sonstigem fundamentalistischem Außenseitertum“ (Rn. 128) 	<ul style="list-style-type: none"> • „Zuführung des Kindes zu einer Minderheitsreligion oder Sekte“ (Rn. 126)
--	--

Je nach Einzelfall möglicherweise oder z. T. stets Kindeswohlgefährdend (Quelle: Coester 2009)	Für sich genommen nicht Kindeswohlgefährdend (Quelle: Coester 2009)
---	--

Bindung und emotionale Zuwendung

<ul style="list-style-type: none"> • Fehlende emotionale, persönliche Zuwendung bzw. „Verweigerung eines Beziehungsaufbaus“ (Rn. 119) • Vereitelung des Kontakts zum anderen Elternteil (Rn. 146-149) • „Abbruch gewachsener Bindungen an bisherige Betreuungspersonen und einen Wechsel der sonstigen Lebensumgebung“ (Rn. 130), allerdings abhängig von der „Stärke der Gebundenheit des Kindes an die bisherige Betreuungsperson“ und demgegenüber die Beziehung zu den Eltern (Rn. 131). • „Verhinderung notwendiger Lebenskontinuität [...], etwa aufgrund ständiger Umplazierung des Kindes“ (Rn. 134) 	
--	--

Sozialleben des Kindes

<ul style="list-style-type: none"> • „Overprotection“, in der „das Kind von Außeneinflüssen ganz abgeschottet und seelisch völlig von der Mutter abhängig ist“ (Rn. 121) oder sonstige soziale Isolierung, z. B. aus religiösen Gründen (Rn. 163) • „Strikt autoritäres Verhalten der Eltern und Unterbindung von altersgemäßen Außenkontakten“, wenn „dem Jugendlichen eine eigenständige Entfaltung der Persönlichkeit und Sozialkompetenz weitgehend unmöglich gemacht wird“ (Rn. 152) • Umgangsverbote insbesondere mit Gleichaltrigen gelten bei älteren Kindern „stets“ als Gefährdung, „wenn die Eltern nicht ‚triftige und sachliche Gründe‘ dafür vorbringen können“ (Rn. 156) • Abhalten vom Schulbesuch (Rn. 137) • Verweigerung angemessener Ausbildung (Rn. 163) • Lebensgemeinschaft mit Eltern, wenn diese in geschlossenen Anstalten leben (Rn. 139) • Zwangsverheiratung (Rn. 126) 	<ul style="list-style-type: none"> • „[D]as heranwachsende türkische Mädchen [wird] eine im Vergleich zu seiner deutschen Umwelt restriktivere Haltung seiner Eltern etwa in Kleidungs- und Umgangsfragen ... sowie bei den so ‚kleinen Freiheiten‘ (Rauchen, Schminken, Bilder usw) grundsätzlich hinnehmen müssen, ebenso elterliche Reaktionen auf eigenes Fehlverhalten, die bei deutschen Eltern überzogen wirken würden.“ (Rn. 163)
--	--

Tabelle 1: Rechtsprechung zur Kindeswohlgefährdung im Kontext von § 1666 BGB

Diese Aufstellung liefert weitere Beispiele für nicht objektivierbare Wertungen: So könnte man etwa das Rauchen der Eltern durchaus nachvollziehbar auch als Kindeswohlgefährdend bewerten, immerhin dürfte eine langfristige Schädigung der Gesundheit der Kinder je nach Intensität des Passivrauchens „mit ziemlicher Sicherheit“ wissenschaftlich belegbar sein. Derzeit wird dies aber noch als „sozialüblich“ (Coester 2009, Rn. 116) und somit wohl als normales Lebensrisiko betrachtet. Weiterhin könnte man die Frage stellen, inwieweit es gerechtfertigt ist, die Erziehung zu „Rechtsradikalismus“ mit der zu „Linkradikalismus“ gleichzusetzen. Auch die hohe Wertschätzung der Notwendigkeit „beider Eltern“ und die mit wenigen Ausnahmen pauschale Bewertung der „Vereitelung des Kontakts zum anderen Elternteil“ als Kindeswohlgefährdend wird durchaus kritisch hinterfragt (beispielsweise von Schwarz 2011). Für viele Kriterien gilt außerdem, dass sie ihrerseits unbestimmt und auslegungsbedürftig sind (beispielsweise „Sekten“ oder „altersgemäße Außenkontakte“) und dass sie nur in bestimmten Konstellationen zu einer Kindeswohlgefährdung führen.

Die in der rechten Spalte genannten Tatbestände weisen darauf hin, dass die gegenwärtige Rechtsprechung sich zumindest augenscheinlich bemüht, zwischen konkreten und erheblichen Gefährdungen auf der einen Seite und „der Oktroyierung mittelschichtspezifischer Standards“ (Coester 2009, Rn. 117) auf der anderen Seite zu unterscheiden. Beispielsweise reicht der Mangel von „Sauberkeit und Ordnung“ für sich genommen nicht aus, könnte aber im Einzelfall als Kindeswohlgefährdend gelten, wenn er zu gesundheitlichen oder sozialen Problemen führt.

C. Herausforderungen für die Rechtsprechung

Münder/Mutke/Schone konstatierten im Jahr 2000 in der praktischen Ausfüllung dieses Bereiches mehrere strukturelle Probleme der Gerichte: Erstens handelte es sich aufgrund der Erfordernis, außerjuristische Maßstäbe anzuwenden, „um eine eher ‚unjuristische‘ Tätigkeit“ (2000, S. 361), so dass Kompetenzen oder Expertisen notwendig seien, die über die juristischen hinausgehen. Zweitens seien für Kindeswohlfälle „Einzelrichte(r)Innen“ (2000, S. 361) zuständig. Drittens bestünde aufgrund der starken Einzelfallorientierung „bisher keine entwickelte Rechtsdogmatik“ (2000, S. 361). Laut Münder/Mutke/Schone bedeuteten diese „strukturellen Faktoren [...] in ihrem Zusammenwirken große Unsicherheiten für die Verfahrensgestaltung und mehr noch für die Entscheidungen des Gerichtes“ (2000, S. 361). Die Zusammenarbeit zwischen dem Familiengericht und dem Jugendamt, das als öffentlicher Akteur mit eigenen Aufgaben

eine eigenständige Schutzverantwortung gegenüber dem Kind besitzt (dazu mehr im nächsten Kapitel), ist daher von zentraler Bedeutung. Diese Kooperation soll laut Wiesner die Form einer „Verantwortungsgemeinschaft [einnehmen], bei der das sozialpädagogische Potenzial des Jugendamtes mit der Autorität des Familiengerichtes verzahnt wird“ (Wiesner 2007, S. 14). Gesetzlich wurde diese Kooperation im Rahmen des FamFG¹³ neu geregelt. Seit dem Jahr 2009 ist das Jugendamt gemäß § 162 FamFG bei „Verfahren, die die Person des Kindes betreffen“ (§ 162 Abs. 1 S. 1 FamFG), nicht nur anzuhören, sondern erhält den Status des Prozessbeteiligten¹⁴. Die erweiterte Rolle des Jugendamtes beinhaltet gemäß § 25 SGB X auch das Recht auf Akteneinsicht. Weiterhin verfügt das Jugendamt gemäß § 162 Abs. 3 FamFG über ein Beschwerderecht hinsichtlich der Entscheidungen des Gerichts. Außerdem formulierte der Gesetzgeber in § 155 Abs. 1 FamFG das Gebot, dass „Verfahren wegen Gefährdung des Kindeswohls [...] vorrangig und beschleunigt durchzuführen [sind]“. Diese Maßnahmen verringern die beschriebenen Herausforderungen grundsätzlich nicht, betonen aber die Bedeutung, die der Gesetzgeber den besonderen und „außerjuristischen“ Anforderungen solcher Verfahren beimisst.

2. Kinder- und Jugendhilfe¹⁵ und staatliches Wächteramt

2.1 Grundlegende Regelungen des Jugendhilfesystems

2.1.1 Programmatische Grundsätze

Rechtliche Grundlage der Jugendhilfe ist seit 1990/1991 das achte Buch des Sozialgesetzbuches (SGB VIII)¹⁶. Im Unterschied zu früheren Regelungen betont das SGB VIII insgesamt den Dienstleistungs- und Förderungsgedanken:

¹³ Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (FamFG) (BGBl. I 2008, S. 2586).

¹⁴ Gemäß § 162 Abs. 2 FamFG wird das Jugendamt an Verfahren im Kontext der §§ 1666, 1666a BGB grundsätzlich, ansonsten auf Antrag beteiligt.

¹⁵ Die Begriffe „Kinder- und Jugendhilfe“ und die Kurzform „Jugendhilfe“ werden in dieser Arbeit synonym gebraucht.

¹⁶ Sozialgesetzbuch Achtes Buch - Kinder- und Jugendhilfe - (SGB VIII) vom 26.06.1990 (BGBl. I 1990, S. 1163). In den neuen Bundesländern in Kraft getreten am 03.10.1990, in den alten Bundesländern am 01.01.1991. Hier in der Fassung vom 26.09.2012 (BGBl. I 2012, S. 2022). Häufig wird es auch als „KJHG“ bzw. „Kinder- und Jugendhilfegesetz“ bezeichnet, da das Artikelgesetz zur Einführung des SGB VIII diesen Namen trug.

„An die Stelle staatlicher Reaktionen auf eine Gefährdung des Kindeswohles soll – soweit wie möglich – die Prävention, d.h. die Förderung der Entwicklung des Kindes oder Jugendlichen treten. Nicht der staatliche Eingriff in die familiäre Autonomie soll die Tätigkeit der Jugendhilfe charakterisieren, sondern ein vielfältiges Angebot sozialer Dienstleistungen – orientiert an unterschiedlichen Lebenslagen junger Menschen und unterschiedlichen Erziehungssituationen ihrer Eltern“ (Wiesner 1996, S. 60).

Wie bereits erwähnt basiert das SGB VIII auf dem in § 1 Abs. 1 SGB VIII formulierten Recht auf Erziehung und dem in § 1 Abs. 2 SGB VIII wortgleich wiederholten Art 6 Abs. 2 GG, der Sorgerecht und -pflicht der Eltern und staatliches Wächteramt enthält. In § 1 Abs. 3 sowie § 2 SGB VIII sind die Ziele und Aufgaben der Jugendhilfe beschrieben, darunter in § 1 Abs. 3 Nr. 3 SGB VIII auch explizit noch einmal der Schutz von Kindern und Jugendlichen vor Gefahren für ihr Wohl. Die Aufgaben sind in die bereits erwähnten „Leistungen“ und hoheitliche „andere Aufgaben“ unterteilt, die in späteren Kapiteln näher beschrieben werden.

Die sonstigen allgemeinen Vorschriften enthalten unter anderem Regelungen zum Verhältnis öffentlicher und freier Wohlfahrtspflege und zum Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsberechtigten. Die für diese Betrachtung wichtigsten programmatischen Grundsätze sind die folgenden:

- Die in der Jugendhilfe vertretenen Träger, Wertorientierungen, Inhalte, Methoden und Arbeitsformen sollen von *Vielfalt* geprägt sein (§ 3 Abs. 1 SGB VIII). Dazu gehört die grundsätzliche Verankerung *freier Jugendhilfe*, also durch gemeinnützige oder gewerbliche¹⁷ Träger selbstständig erbrachte Leistungen.
- Öffentliche Träger sollen freie Träger fördern (§ 4 Abs. 3 SGB VIII) und mit ihnen „zum Wohl junger Menschen und ihrer Familien *partnerschaftlich zusammenarbeiten*“ (§ 4 Abs. 1 S. 1 SGB VIII). Dabei soll die „*Selbständigkeit der freien Jugendhilfe* in Zielsetzung und Durchführung ihrer Aufgaben sowie in der Gestaltung ihrer Organisationsstruktur“ geachtet werden (§ 4 Abs. 1 S. 2 SGB VIII). Durch diese Formulierung wird der „Träger der freien JHilfe [...] nicht zum Beauftragten des Trägers der öff. JHilfe („Erfüllungsgehilfe“), sondern erfüllt (weiterhin) seine eigene Aufgabe“ (Wiesner in Wiesner 2011, § 4, Rn. 5).

¹⁷ Nicht immer werden die gewerblichen Träger wie hier mit zur „freien“ Jugendhilfe gezählt. Die Mehrzahl der Rechtskommentare stützt diese Vorgehensweise jedoch (z. B. Münder in Münder/Meysen/Trenczek 2013, § 3, Rn. 8; Wiesner in Wiesner 2011, § 3, Rn. 10a; anderer Auffassung: Kunkel 2003, S. 21).

- Leistungen werden *vorrangig durch Träger der freien Jugendhilfe* erbracht, sofern sie „geeignete“ Angebote schaffen (§ 4 Abs. 2 SGB VIII). „Damit wird deutlich, dass die Zusammenarbeit zwischen freier und öff. JHilfe nicht den Interessen der Träger, sondern den Interessen der potentiellen Nutzer(innen) zu dienen bestimmt ist“ (Wiesner in Wiesner 2011, § 4, Rn. 22). Der Vorrang freier Träger wird auch als *Subsidiaritätsprinzip* bezeichnet (vgl. Münder in Münder/Meysen/Trenczek 2013, § 4, Rn. 4-7).
- Rechtsansprüche von Leistungsberechtigten richten sich nicht an die freie Jugendhilfe, auch wenn diese als Leistungserbringer tätig ist, sondern an öffentliche Träger (§ 3 Abs. 2 S. 2 SGB VIII). Daraus ergibt sich auch die *Gesamtverantwortung der Träger der öffentlichen Jugendhilfe*. Entsprechend wird auch die *Finanzierung* der Jugendhilfe durch die öffentlichen Träger verantwortet. Details zu den öffentlichen Trägern, der Gesamtverantwortung und zur Finanzierung sind in den §§ 69 ff. SGB VIII geregelt, auf die im nächsten Kapitel näher eingegangen wird.
- Die Leistungsberechtigten haben ein *Wunsch- und Wahlrecht*, sie dürfen also wählen, welcher Träger die Leistungen erbringen soll und „Wünsche hinsichtlich der Gestaltung der Hilfe [...] äußern“ (§ 5 Abs. 1 SGB VIII). Dieses Recht ist ein notwendiges Bindeglied zwischen den Grundrechten der Leistungsberechtigten, insbesondere auch dem Erziehungsrecht der Eltern, den Grundrechten der verschiedenen Leistungserbringer sowie dem Anspruch auf Trägervielfalt und ist eine notwendige Voraussetzung für die Verfassungskonformität des Jugendhilferechts (dazu ausführlich Pfadenhauer 2011, S. 241 f.).
- Kinder und Jugendliche sind „entsprechend ihrem Entwicklungsstand an allen sie betreffenden Entscheidungen der öffentlichen Jugendhilfe zu *beteiligen*“ (§ 8 Abs. 1 S. 1 SGB VIII).
- Alle Akteure der Jugendhilfe haben eine *eigenständige Verantwortung zum Schutz des Kindeswohls*. Werden ihnen „gewichtige Anhaltspunkte“ für Kindeswohlgefährdungen bekannt, müssen Sie darauf in festgelegter Weise reagieren (§ 8a SGB VIII, dazu später mehr). Zum qualifizierten Umgang mit Kinderschutzfragen haben „Personen, die beruflich in Kontakt mit Kindern oder Jugendlichen stehen“ sowie die entsprechenden Organisationen einen Anspruch auf *Beratung* (§ 8b SGB VIII).
- Für die Jugendhilfe gilt gemäß § 9 SGB VIII „nicht nur *das Verbot, eigenständige Erziehungsziele zu setzen* [...], sondern vor allem das Gebot, bei der Ausgestaltung der Leistungen und Erfüllung der Aufgaben im wei-

test möglichen Umfang dem Elternwillen Rechnung zu tragen“ (Wiesner in Wiesner 2011, § 9, Rn. 7).

2.1.2 Akteure der öffentlichen und freien Jugendhilfe und ihr Verhältnis

Im SGB VIII werden auch Grundsätze der Organisation, Aufgaben und Zuständigkeiten örtlicher und überörtlicher öffentlicher Akteure sowie die staatliche Einflussnahme auf die Leistungserbringung freigemeinnütziger und privater Akteure geregelt (§§ 69 ff. SGB VIII). In knapper Form werden einige dieser Normen hier vorgestellt, insoweit sie für das Thema der Einrichtungsaufsicht von Bedeutung sind.

A. Akteure der öffentlichen Jugendhilfe

Die Zuständigkeiten für Aufgaben der Jugendhilfe sind in § 85 SGB VIII auf „örtliche“ und „überörtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe“ verteilt, die für diese Aufgaben gemäß § 79 Abs. 1 SGB VIII die „Gesamtverantwortung einschließlich der Planungsverantwortung“ tragen. Die öffentlichen Träger müssen deshalb dafür sorgen, dass in ihrem Zuständigkeitsbereich eine Infrastruktur besteht, die es ermöglicht, dass Aufgaben der Jugendhilfe und die Ansprüche der leistungsberechtigten Bürger erfüllt werden¹⁸. Dazu müssen sie gemäß § 79 Abs. 2 Nr. 1 SGB VIII durch Planung und Finanzierung von Einrichtungen und Diensten der Jugendhilfe dafür sorgen, dass ausreichend Angebote zur Verfügung stehen (vgl. Wiesner in Wiesner 2011, § 79, Rn. 2, 6). Auch muss „eine kontinuierliche Qualitätsentwicklung“ erfolgen (§ 79 Abs. 2 Nr. 2 SGB VIII), auf die unten noch eingegangen wird.

Für die meisten Aufgaben, insbesondere die Leistungen der Jugendhilfe, sind die *örtlichen* öffentlichen Träger verantwortlich. Diese Aufgaben fallen in den Bereich der kommunalen Selbstverwaltung (vgl. Wiesner in Wiesner 2011, Vor § 11 ff., Rn. 25; Nikles 2008, S. 37). Da die Kommunalebene ihrerseits in verschiedene organisatorische oder politische Ebenen unterteilt ist und diesbezüglich landesspezifische Unterschiede bestehen, bestimmt das Landesrecht, welche Institutionen als „örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe“ im Sinne des SGB VIII gelten (§ 69 Abs. 1 SGB VIII). Üblicherweise sind dies Landkreise und kreisfreie Städte, es gibt jedoch Ausnahmen insbesondere in den Stadtstaaten sowie in Nord-

¹⁸ Beispielsweise der Anspruch auf Hilfe zur Erziehung, der sich aus der oben genannten Förderungsfunktion des staatlichen Wächteramtes ergibt und in § 27 Abs. 1 SGB VIII explizit genannt wird. Dazu später mehr.

rhein-Westfalen¹⁹. Die örtlichen öffentlichen Träger unterliegen einer Rechtsaufsicht, die je nach Bundesland durch das Land selbst oder durch Bezirksregierungen wahrgenommen wird, nicht jedoch einer Fachaufsicht (Wiesner in Wiesner 2011, Vor § 11 ff., Rn. 26).

Auf der *überörtlichen* Ebene finden sich vor allem Zuständigkeiten für Beratungs-, Förderungs- und Aufsichtsaufgaben, die sich nicht direkt auf die leistungsberechtigten Bürger beziehen, sondern übergeordnet auf die Aufgabenwahrnehmung durch die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe sowie der freien Träger (§ 85 Abs. 2 SGB VIII). Der quantitative Schwerpunkt liegt jedoch bei den Beratungs- und Förderungsfunktionen, die einzige Aufsichtsfunktion der überörtlichen Träger betrifft die in dieser Arbeit behandelte Einrichtungsaufsicht. Es besteht jedoch keine Aufsicht der überörtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe über die örtlichen öffentlichen Träger (außer im Rahmen der Einrichtungsaufsicht bei Einrichtungen in öffentlicher Trägerschaft). Auch die überörtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe werden durch Landesrecht bestimmt. „Überörtlich“ wird in den meisten Bundesländern mit der Landesebene gleichgesetzt, als Ausnahmen sind in Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern und Nordrhein-Westfalen höhere Kommunalverbände als überörtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe bestimmt. Eine Übersicht über die verschiedenen Organisationsformen überörtlicher öffentlicher Träger mit Fokus auf die Aufsichtsfunktion ist in Kapitel 4.1 enthalten.

Überörtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe unterliegen der Rechtsaufsicht der *obersten Landesjugendbehörde* sowie auch ihrer Fachaufsicht, sofern sie organisatorisch an das Land angebunden und nicht als Teil der höheren Kommunalverbände organisiert sind (Wiesner in Wiesner 2011, § 70, Rn. 22). Die oberste Landesjugendbehörde ist das zuständige Landesministerium bzw. die Senatsverwaltung und „hat die Tätigkeit der Träger der öffentlichen und der freien Jugendhilfe und die Weiterentwicklung der Jugendhilfe anzuregen und zu fördern“ (§ 82 Abs. 1 SGB VIII). Lediglich eine Anregungs- und Förderungsfunktion, jedoch keine Aufsichtsfunktionen hat das zuständige Bundesministerium als *oberste Bundesbehörde* (§ 83 Abs. 1 SGB VIII).

In Angelegenheiten der Jugendhilfe wird also nicht von oben nach unten „durchregiert“, sondern die meisten Angelegenheiten einzelner Bürger werden auf der kommunalen Ebene eigenverantwortlich behandelt. Die

¹⁹ So können in Nordrhein-Westfalen nicht nur Landkreise und kreisfreie Städte, sondern auch kreisangehörige Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern örtlicher öffentlicher Jugendhilfeträger sein, weshalb Nordrhein-Westfalen über zahlreiche kleine öffentliche Träger verfügt.

Bundes- und Landesebene kann zwar gesetzliche und strukturelle Rahmenbedingungen schaffen, um die Grundrichtung der Jugendhilfe zu beeinflussen²⁰, nicht jedoch Einzelfälle steuern.

Bundeseinheitlich ist festgelegt, dass örtliche Träger ein *Jugendamt* und überörtliche ein *Landesjugendamt* einrichten müssen, die als zuständige Behörden für die eigentliche Umsetzung der Aufgaben verantwortlich sind (§ 69 Abs. 3 SGB VIII). Das Jugendamt agiert entsprechend in dem Rahmen, der ihm durch die übergeordnete Vertretungskörperschaft (z. B. Kreistag) in Gestalt der Jugendamtssatzung, der zugewiesenen Mittel sowie sonstiger Beschlüsse gegeben wird. Eine Besonderheit der örtlichen Jugendämter und Landesjugendämter ist ihre Zweiteilung: Gemäß § 70 Abs. 1 SGB VIII bestehen sie aus dem *(Landes-)Jugendhilfeausschuss* einerseits, der sich mit eher strategischen Fragen der Planung und Weiterentwicklung der Jugendhilfe beschäftigt (§ 71 Abs. 2 SGB VIII), und andererseits der *Verwaltung* des (Landes-)Jugendamtes, die für „Geschäfte der laufenden Verwaltung“ (§ 70 Abs. 2 SGB VIII) im Rahmen der Beschlüsse des Ausschusses zuständig ist. Der (Landes-)Jugendhilfeausschuss besteht zu zwei Fünfteln aus Vertretern der freien Jugendhilfe (§ 71 SGB VIII) und ist damit eine „institutionalisierte Form der Zusammenarbeit von freier und öffentlicher Jugendhilfe“ (Wiesner in Wiesner 2011, § 71, Rn. 1). Wenn im Folgenden von „(Landes-)Jugendamtsmitarbeitern“ gesprochen wird, sind nur Mitarbeiter der (Landes-)Jugendamtsverwaltung gemeint.

B. Akteure der freien (und privaten) Jugendhilfe

Mit „Akteuren“ der freien Jugendhilfe sind in dieser Arbeit Einrichtungen, Träger und Verbände gemeint, die keine öffentlich-rechtlichen Akteure sind. Sie können sowohl gemeinnützig als auch profitorientiert organisiert sein und in verschiedensten Rechtsformen bestehen²¹. Zentral für diese Betrachtung ist, dass sie – wie es auch zu den programmatischen Grundsätzen der Jugendhilfe gehört – vielfältig in ihren Methoden, Organisationsformen und weltanschaulichen Orientierungen sind²² und diese Vielfalt durch das Recht auf eine weitgehend autonome Aufgabenwahrnehmung besonders geschützt ist. Zu dieser Vielfalt gehört auch, dass

²⁰ Es gibt zahlreiche Normen im SGB VIII, in denen der Bundesgesetzgeber einen „Gestaltungsspielraum für die Länder lässt“ (Wiesner in Wiesner 2011, Einleitung, Rn. 53).

²¹ Die begrifflichen Unterscheidungen von „Einrichtung“, „Träger“ und „Verband“ werden hier nicht weiter erläutert, ebenso wenig die verschiedenen Organisationsformen. Übersichtliche Darstellungen finden sich u. a. bei Nikles 2008, S. 26-34, 83-97, 105-110.

²² Mehr dazu bei Gadow u. a. 2013, S. 84-109.

große Unterschiede hinsichtlich hierarchischer Strukturen bei Leistungserbringern bestehen. Beispielsweise verfügen manche Einrichtungen über zahlreiche Beschäftigte sowie mehrere Leitungs- und Steuerungsebenen und sind zudem Mitglied eines Verbandes; andererseits sind auch private Kleinsteinrichtungen zu finden, in denen natürliche Personen gleichzeitig als Träger und Einrichtungsleitung auftreten, kaum zusätzliche Beschäftigte vorhanden sind und keine Verbandszugehörigkeit besteht (vgl. Kedves 2012). Freie Träger können „originär“ soziale Dienstleistungen erbringen, und zwar auch völlig eigenständig. Die Finanzierung der Leistung erfolgt dann entweder durch den Träger selbst – z. B. als spendenfinanziertes Angebot – oder durch den Leistungsempfänger, beispielsweise bei privaten Betreuungsdienstleistungen. Häufiger und für diese Betrachtung wichtiger ist aber die Leistungserbringung, die im Kontext der staatlich gewährleisteten Angebote des SGB VIII erfolgt und für die der öffentliche Träger die Gesamt- und daher auch die Finanzierungsverantwortung trägt. Dies wird im Folgenden näher erläutert.

C. Verhältnis öffentlicher und freier Träger bei Jugendhilfeleistungen

a) Dreiecksverhältnis

Die öffentlichen Träger sind für Leistungen der Jugendhilfe zwar „verantwortlich“, müssen sie aber nicht selbst erbringen, sondern überlassen dies in vielen Fällen freien Trägern²³. In diesem Fall ist das Rechtsverhältnis bei der Erbringung von Leistungen der Jugendhilfe immer ein „Dreiecksverhältnis“ (Kunkel 2003, S. 13) mit dem leistungsberechtigten Bürger sowie dem öffentlichen Träger, der den Rechtsanspruch letztverantwortlich garantieren muss und die Kosten trägt. Der Rechtsanspruch des Bürgers richtet sich immer gegen den öffentlichen Träger. Entsprechend muss der öffentliche Träger „sicherstellen [...], dass die freien Träger die von ihnen wahrgenommenen Aufgaben entsprechend der rechtlichen und fachlichen Vorgaben und Standards des SGB VIII erfüllen. Er muss insofern die laufende Tätigkeit des freien Trägers auf ihre Gesetzeskonformität hin überwachen. Ein arbeitsrechtliches Weisungsrecht gegenüber dem einzelnen Mitarbeiter oder der Fachkraft lässt sich aus der Gesamtverantwortung weder ableiten noch begründen“ (Tammen in

²³ Im hier vor allem interessierenden Bereich der Heimerziehung und sonstigen betreuten Wohnformen fanden im Jahr 2011 82,8 % der begonnenen Hilfen unter freier Trägerschaft statt (Bundesamt für Statistik 2012, S. 9). In den anderen Fällen übernehmen örtliche öffentliche Träger zum Teil eine Doppelfunktion: Einerseits haben sie immer die Planungs- und Finanzierungsverantwortung, andererseits treten sie auch als Träger von Einrichtungen und Diensten von Jugendhilfeleistungen auf (vgl. Nikles 2008, S. 30). Denkbar ist auch, dass der überörtliche öffentliche Träger als Einrichtungsträger tätig wird; so tragen etwa in NRW die Landschaftsverbände mehrere stationäre Erziehungshilfeeinrichtungen.

Münder/Meysen/Trenczek 2013, § 79, Rn. 9). Denn freie leistungserbringende Träger unterliegen aufgrund ihrer Trägerautonomie nicht der Fachaufsicht der öffentlichen Trägers, sondern nur ihrer Rechtsaufsicht (vgl. Kunkel 2003, S. 14 ff.).

b) LEQ-Vereinbarungen gemäß §§ 78a ff. SGB VIII

Um dennoch Einfluss auf die fachliche Ausgestaltung der Leistungen nehmen zu können, wurde mit den §§ 78a ff. SGB VIII das Instrument der *Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen* (im Folgenden kurz „LEQ-Vereinbarungen“ genannt) eingefügt. Sie bezeichnen öffentlich-rechtliche Verträge zwischen dem örtlich zuständigen öffentlichen Träger und dem leistungserbringenden Träger²⁴. „Mit einem derartigen Vertrag verzichtet der freie Träger auf ein Stück seiner Autonomie“ (Kunkel 2003, S. 16). Darin wird vereinbart, für welches Entgelt zukünftig welche Leistungen erbracht werden und welche „Grundsätze und Maßstäbe für die Bewertung der Qualität der Leistungsangebote sowie über geeignete Maßnahmen zu ihrer Gewährleistung“ (Wiesner in Wiesner 2011, Vor § 78a, Rn. 4) gelten sollen. Diese Vereinbarungen soll jeder einzelne Träger, der öffentlich finanzierte Jugendhilfeleistungen erbringen möchte, für alle seine Einrichtungen mit den Jugendämtern treffen, in dessen Zuständigkeitsbereich die jeweilige Einrichtung liegt (§ 78e SGB VIII). In der praktischen Umsetzung bestehen laut Münder insbesondere bei den Qualitätsentwicklungsvereinbarungen noch Defizite:

„Vereinbarungen im Sinne einer Fortentwicklung der gegebenen Qualität liegen meist nur rudimentär vor. Die Anwendungspraxis weiß offensichtlich nicht, wie sie mit dem Instrument der Qualitätsentwicklungsvereinbarung umgehen soll“ (Münder in Münder/Meysen/Trenczek 2013, Vor §§ 78a-78g, Rn. 2).

Zur Orientierung und zur besseren regionalen Vergleichbarkeit sieht § 78f SGB VIII *Rahmenverträge* zwischen überörtlichen Trägerverbünden und den kommunalen Spitzenverbänden vor. Darin werden beispielsweise bestimmte Leistungsformen wie etwa „Regelleistungen“ und „Zusatzleistungen“ definiert, z. T. mit der Angabe von Personalschlüsseln (vgl. Wiesner in Wiesner 2011, § 78f, Rn. 7, Wissmann 2005). Ein solcher Rahmenvertrag basiert auf Konsens und Freiwilligkeit: Einerseits sind die Trägerverbünde nicht verpflichtet, ihm beizutreten, andererseits ist er

²⁴ Dies betrifft auch Leistungen, die in öffentlicher Trägerschaft erbracht werden. Der öffentliche Träger schließt gewissermaßen einen Vertrag „mit sich selbst“, jedoch werden die verschiedenen Parteien des Vertragsschlusses durch verschiedene Organisationseinheiten oder mindestens durch verschiedene Personen verkörpert (Wiesner in Wiesner 2011, Vor § 78a, Rn. 5).

auch für die individuellen LEQ-Vereinbarungen mit einzelnen Einrichtungen nicht verbindlich (Wiesner in Wiesner 2011, § 78f, Rn. 3).

c) Qualitätsentwicklung gemäß § 79a SGB VIII

Erst seit dem 1. Januar 2012 befindet sich § 79a im SGB VIII²⁵, der die oben erwähnte Gesamtverantwortung der öffentlichen Träger hinsichtlich der Qualitätsentwicklung konkretisieren soll. Er enthält die Anforderung, dass die öffentlichen Träger „Grundsätze und Maßstäbe für die Bewertung der Qualität sowie geeignete Maßnahmen zu ihrer Gewährleistung [...] weiterzuentwickeln, anzuwenden und regelmäßig zu überprüfen [haben]. Dazu zählen auch Qualitätsmerkmale für die Sicherung der Rechte von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen und ihren Schutz vor Gewalt“ (§ 79a S. 1 f. SGB VIII). Als Orientierung sollen die „fachlichen Empfehlungen“ der überörtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe dienen sowie bereits angewendete Grundsätze und Maßstäbe (§ 79a S. 3 SGB VIII). Die Grundsätze gelten sowohl für eigene Tätigkeiten öffentlicher Träger einschließlich hoheitlicher Aufgaben als auch als Maßstäbe für die Positionierung der öffentlichen Träger gegenüber freien Leistungserbringern (Tammen in Münster/Meysen/Trenczek 2013, § 79a, Rn. 12).

Die Regelung wirft jedoch einige Fragen auf: Erstens „birgt [sie] insbesondere bei engen und detailgenauen Vorgaben zur Qualitätsentwicklung durch die Träger der öffentlichen Jugendhilfe das Problem in sich, dass eine solche ‚dekretierte Qualitätsentwicklung‘ mit der Autonomie der freien Träger nach § 4 Abs. 1 [SGB VIII] kollidiert“ (Tammen in Münster/Meysen/Trenczek 2013, § 79a, Rn. 12). Zur Vermeidung schlägt Tammen die „Einbeziehung der Träger der freien Jugendhilfe in die Qualitätsentwicklung“ (Tammen in Münster/Meysen/Trenczek 2013, § 79a, Rn. 12) vor, obwohl das Gesetz dies nicht ausdrücklich regelt. Zweitens scheint die oben zitierte Formulierung, nach der Qualitätsmerkmale für den Schutz von Kindern in Einrichtungen gemäß den Empfehlungen der überörtlichen Träger zu entwickeln seien, darauf hinzudeuten, dass die örtlichen Träger solche Grundsätze und Maßstäbe entwickeln sollten. Es stellt sich die Frage, inwieweit hier die strukturelle Zuständigkeit der überörtlichen Träger für die Einrichtungsaufsicht mit solchen örtlichen Qualitätsmaßstäben konkurriert. Auch Wiesner nennt die Regelung „nicht überzeugend und nicht durchdacht, weil die Sicherung der Rechte von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen und ihr Schutz vor Gewalt in erster Linie Aufgabe der Träger der Einrichtung und Voraussetzung für

²⁵ Eingeführt im Rahmen des Gesetzes zur Stärkung eines aktiven Schutzes von Kindern und Jugendlichen (Bundeskinderschutzgesetz - BKiSchG) vom 22.12.2011 (BGBl. I 2011, S. 2975).

die Erteilung der Betriebserlaubnis ist“ (Wiesner in Wiesner 2011, § 79a, Rn. N 7).

Laut Tammen wird der Nutzen des neuen § 79a SGB VIII insgesamt „kontrovers diskutiert“ und „vielfach angezweifelt“ (Tammen in Mündler/Meysen/Trenczek 2013, § 79a, Rn. 1 f.). Die praktischen Auswirkungen dieser neuen Regelung sind bisher noch nicht bewertbar.

2.2 Schutzauftrag der Akteure der Jugendhilfe bei Kindeswohlgefährdung

Bevor die Leistungen der Jugendhilfe als Hilfen zur *Gewährleistung* des Kindeswohls beschrieben werden, muss zunächst noch die besondere Rolle der öffentlichen und freien Träger bei der Einschätzung und Intervention in Fällen von Kindeswohl*gefährdung* beschrieben werden, die sie neben den Familiengerichten einnehmen.

2.2.1 Inhalte des § 8a SGB VIII

Von besonderer Bedeutung für das staatliche Wächteramt und die Jugendhilfe ist der erst 2005 eingefügte²⁶ und zuletzt mit Wirkung zum 01.01.2012 geänderte²⁷ § 8a SGB VIII, der bei den allgemeinen Vorschriften einsortiert wurde und daher auch programmatische Bedeutung für die Jugendhilfe im Sinne der besonderen Betonung ihrer Schutzfunktion besitzt²⁸. Darin werden „die Pflichten des Jugendamtes als staatlicher Wächter näher beschrieben“ (Kunkel 2007, S. 3). Es handelt sich dabei um „Verfahrensvorschriften“ (Wiesner in Wiesner 2011, § 8a, Rn. 3), die das Handeln des Jugendamtes für den Fall normieren, dass der Behörde „gewichtige Anhaltspunkte für die Gefährdung des Wohls eines Kindes oder Jugendlichen bekannt [werden]“ (§ 8a Abs. 1 S. 1 SGB VIII). Dann gilt nämlich:

„[Das Jugendamt hat] das Gefährdungsrisiko im *Zusammenwirken mehrerer Fachkräfte* einzuschätzen. Soweit der wirksame Schutz dieses Kindes oder dieses Jugendlichen nicht in Frage gestellt wird, hat das Jugendamt die Erziehungsberechtigten sowie das Kind oder den Jugendlichen in die Gefährdungseinschätzung *einzubeziehen* und, sofern dies nach fachlicher Einschätzung er-

²⁶ Eingefügt im Rahmen des Kinder- und Jugendhilfeweiterentwicklungsgesetzes (KICK), BGBl. I 2005, S.2729).

²⁷ Geändert im Rahmen des Gesetzes zur Stärkung eines aktiven Schutzes von Kindern und Jugendlichen (Bundeskinderschutzgesetz - BKiSchG) vom 22.12.2011 (BGBl. I 2011, S. 2975).

²⁸ Siehe dazu Mörsberger 2008, S. 242 mit Verweis auf den Beschluss des OVG Münster vom 27.11.2007 (12 A 4697/06, FEVS 59, 318, 327). Ähnlich auch Jordan 2007, S. 25.

forderlich ist, sich dabei einen *unmittelbaren Eindruck von dem Kind und von seiner persönlichen Umgebung* zu verschaffen. Hält das Jugendamt zur Abwendung der Gefährdung die *Gewährung von Hilfen* für geeignet und notwendig, so hat es diese den Erziehungsberechtigten anzubieten“ (§ 8a Abs. 1 SGB VIII, Hervorhebungen T.M.).

Auch für Leistungserbringer ist die Regelung von Bedeutung, da sie sich nicht nur an das Jugendamt wendet, sondern auch vorschreibt, dass Träger und Einrichtungen im Rahmen von Vereinbarungen mit dem Jugendamt (zusätzlich zu den oben genannten LEQ-Vereinbarungen) sicherstellen müssen, dass

- „1. deren Fachkräfte bei Bekanntwerden gewichtiger Anhaltspunkte für die Gefährdung eines von ihnen betreuten Kindes oder Jugendlichen eine Gefährdungseinschätzung vornehmen,
2. bei der Gefährdungseinschätzung eine *insoweit erfahrene Fachkraft beratend hinzugezogen* wird sowie
3. die Erziehungsberechtigten sowie das Kind oder der Jugendliche in die Gefährdungseinschätzung *einbezogen* werden, soweit hierdurch der wirksame Schutz des Kindes oder Jugendlichen nicht in Frage gestellt wird.

In die Vereinbarung ist neben den *Kriterien für die Qualifikation* der beratend hinzuzuziehenden insoweit erfahrenen Fachkraft insbesondere die Verpflichtung aufzunehmen, dass die Fachkräfte der Träger bei den Erziehungsberechtigten auf die *Inanspruchnahme von Hilfen hinwirken*, wenn sie diese für erforderlich halten, und das *Jugendamt informieren*, falls die Gefährdung nicht anders abgewendet werden kann“ (§ 8a Abs. 4 SGB VIII, Hervorhebungen T.M.).

Eine wesentliche Neuerung bestand mit Einführung des § 8a SGB VIII in der Klarstellung, dass die Verantwortung für den Schutz von Kindern nicht nur den Mitarbeitern des öffentlichen Trägers obliegt, sondern auch die Fachkräfte freier Träger betrifft (Jordan 2007, S. 25 f.). Diese Klarstellung von Verantwortlichkeit ist in dem Zusammenhang zu betrachten, dass zu der Neuregelung laut Jordan auch mehrere Gerichtsurteile führten, in denen sozialpädagogische Fachkräfte aufgrund mangelhafter Kontrolle strafrechtlich zur Verantwortung für Kindeswohlverletzungen gezogen worden waren (2007, S. 24). Dazu stellt Jordan fest:

„[Es] bleibt festzuhalten, dass erst dieses persönlich zurechenbare strafrechtliche Risiko von Sozialarbeitern und Sozialarbeiterinnen eine breite fachinterne Diskussion ausgelöst hat, die dann in vielen Jugendämtern [...] dazu geführt hat, verbindliche Kriterien und Verfahren zu entwickeln und in Kraft zu setzen, die die ‚Regeln der Kunst‘ [...] – also das fachlich Gebotene und Erforderliche – im Jugendamt festlegen und für alle dort vor allem im Sozialen Dienst Tätigen verbindlich machen“ (Jordan 2007, S. 25).

Diese Regeln wurden dann zum Teil auch gesetzlich in Form des § 8a SGB VIII fixiert.

2.2.2 Auswirkungen der Einführung von § 8a SGB VIII auf die Praxis

Für eine im Bereich der „allgemeinen Vorschriften“ angesiedelte Norm ist es bemerkenswert, dass die darin beschriebenen Verfahrensvorschriften sehr ausführlich ausfallen. Nicht nur wird explizit beschrieben, dass mehrere Fachkräfte zusammen Gefährdungseinschätzungen vornehmen sollen, sondern auch, dass dazu ein Einbezug des betroffenen Kindes sowie ein unmittelbarer Eindruck notwendig sind. Da ein solches Vorgehen offenbar nicht als selbstverständlich vorausgesetzt wird, sei die Formulierung laut Kunkel²⁹ Ausdruck eines starken Misstrauens des Gesetzgebers in die sozialpädagogischen Fachkräfte, denen er mit Regelungen wie in § 8a SGB VIII „Nachhilfe in Methodenlehre“ (Kunkel 2006, S. 13) erteile. Zudem seien „[v]iele der Neuregelungen [...] lediglich deklaratorischer Art, indem sie die geltende Rechtslage nicht ändern, sondern paraphrasieren, akzentuieren oder – in Marketingsprache – updaten“ (Kunkel 2006, S. 12).

Dieser Einschätzung, dass § 8a SGB VIII die Rechtslage nicht geändert habe, können einige empirische Erkenntnisse zu dessen Auswirkungen gegenübergestellt werden. So wurde dem § 8a SGB VIII in einer Befragung bayerischer Jugendämter laut Buchholz-Schuster mehrheitlich die Vergrößerung von „Handlungssicherheit“ (2007, S. 467) attestiert. Gerade durch seine Ausführlichkeit werde geklärt, welche Verantwortung der einzelne Mitarbeiter in Kindeswohlgefährdungsfällen wahrzunehmen habe. Mit Bezug auf neuere Befragungen stellen auch Pluto u. a. (2012) fest, dass es Klärungen von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten gab. Jedoch wird dies aus Sicht befragter Jugendamtsmitarbeiter nicht mit größerer Handlungssicherheit gleichgesetzt. Dies erklären Pluto u. a. so:

„Der wesentliche Grund für die Ablehnung der Aussage [Anmerkung T.M.: dass es mehr Handlungssicherheit gebe] dürfte darin liegen, dass es zu mehr Meldungen mit vermuteten Kindeswohlgefährdungen kommt. Zusätzlich verunsichernd und damit auch belastend ist, dass diese Meldungen von anderen Fachkräften erfolgen, von denen zumindest ein großer Teil sehr viel häufiger direkten Kontakt mit den Kindern hat als die MitarbeiterInnen der Bezirkssozialarbeit. Gleichzeitig steigen auch die Anforderungen an die Absicherung der jeweiligen Entscheidung durch den ASD. Bei Entscheidungen in Fällen von vermuteten Kindeswohlgefährdungen bleibt zudem ein hoher Anteil von Unsicherheit

²⁹ Es ist anzumerken, dass sich Kunkel und andere im Folgenden genannte Quellen aus den Jahren vor 2012 in ihren Äußerungen auf ältere Fassungen des § 8a SGB VIII beziehen und nicht auf die hier wiedergegebene. Diese entspricht – wie oben erwähnt – dem aktualisierten Stand vom 01.01.2012. In ihrem Sinngehalt gelten die zitierten älteren Aussagen jedoch auch für die aktuelle Fassung, da die Änderungen des § 8a SGB VIII zwar in Details durchaus bedeutend waren, die Regelung in ihrer Grundrichtung jedoch nicht verändert, sondern lediglich erweitert oder verdeutlicht wurde.

darüber, ob tatsächlich die richtige Entscheidung getroffen wurde. Solche unsicheren Entscheidungssituationen werden als sehr belastend erlebt. Ebenfalls belastend dürfte sich die erhöhte öffentliche Aufmerksamkeit auswirken, die Fälle der Kindeswohlgefährdung in der öffentlichen Diskussion erhalten haben“ (Pluto u. a. 2012, S. 32).

Aus dieser Aussage kann abgeleitet werden, dass die Klärung von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten zwar wichtig sein mag, dass aber die schwierige Aufgabe der Gefährdungseinschätzung bisher offenbar nicht erleichtert wurde.

Hilfreich sollte hierfür eigentlich der Standard sein, dass mehrere Fachkräfte zusammenwirken sollen. In diesem Bereich bestand offenbar Regelungsbedarf, denn es gab – wie in einer älteren Studie (Münder/Mutke/Schone 2000) gezeigt wurde – im Umgang mit Kindeswohlgefährdungsfällen zuvor eine geringe Formalisierung und große Unterschiede bei Jugendämtern hinsichtlich der Verfahrensstandards. So war „die Feststellung und Definition von kindeswohlgefährdenden Situationen, sei es durch eigenes Aktivwerden, sei es durch Aktivwerden auf Grund von Fremdmeldungen, der Ausgestaltungscompetenz bzw. dem Ausgestaltungswillen der einzelnen Fachkraft überlassen, d. h. weitgehend informell gesteuert“ (Münder/Mutke/Schone 2000, S. 174). Auch hatte sich „[n]ur im Extremfall einer akuten Gefährdung [...] in den meisten Jugendämtern als Standard herausgebildet, dass man umgehend – möglichst zu zweit – in die genannte Familie fährt“ (Münder/Mutke/Schone 2000, S. 207).

Entsprechend wurde in der oben erwähnten Befragung der bayerischen Jugendämter vor allem das Zusammenwirken mehrerer Fachkräfte hervorgehoben. Diesem wurde einerseits die höchste Bedeutung für den Schutzauftrag beigemessen und andererseits auch die höchste Priorität bei der Veränderung interner Abläufe (Buchholz-Schuster 2007, S. 468 f.).

Vor diesem Hintergrund ist zu verstehen, dass die Einführung des § 8a SGB VIII nicht nur das von Kunkel beschriebene „Update“ darstellte, sondern laut Wiesner „bis heute eine nachhaltige Wirkung auf die Praxis der KJHilfe [ausübt] und [...] zu einem bundesweiten Qualifizierungsschub geführt [hat]. [...] Keine andere Vorschrift des SGB VIII hat die Fachpraxis derart angeregt und beschäftigt diese in vielfältiger Form bis heute“ (Wiesner in Wiesner 2011, § 8a, Rn. 12). Dass durch die befragten Jugendämter gerade der personalkostenintensive Standard des Zusammenwirkens mehrerer Fachkräfte hervorgehoben wurde, deutet darauf hin, dass die gesetzliche Normierung hier weniger eine Frage des „Misstrauens“ in die Kompetenz der Fachkräfte sein dürfte, sondern eher eine

politische Prioritätensetzung, die den Umgang mit Ressourcen steuert. Inwieweit diese Steuerung bisher als Erfolg gewertet werden kann, ist bisher noch nicht zu beurteilen, da sich – wie oben angedeutet – die Sensibilität im Umgang mit Kindeswohlgefährdung insgesamt stark verändert hat.

2.2.3 Gefährdungseinschätzung durch das Jugendamt

Die Aufgabe der Gefährdungseinschätzung durch das Jugendamt soll noch etwas näher betrachtet werden. Wiesner bezeichnet sie als einen der „komplexesten und folgenreichsten Entscheidungsvorgänge“ (Wiesner in Wiesner 2011, § 8a, Rn. 25).

Zunächst ist festzuhalten, dass das Jugendamt gegenüber Eltern in einer anderen Rolle auftritt als das Familiengericht im Kontext von § 1666 BGB. Denn es hat neben der Aufgabe des Wachens über das Kindeswohl auch den Auftrag, die Eltern bei der Erziehung des Kindes zu unterstützen. Gleichzeitig ist das Jugendamt eine Behörde, die sich an rechtsstaatliche Prinzipien halten muss. „[Diese] verlangen, dass klar sein muss, was eine Behörde darf und was nicht. Ein Jugendamt darf – auch im Interesse seiner Verlässlichkeit – nicht nur nach situativen Kriterien arbeiten“ (Mörsberger 2004 – Aufgabenstellung des Jugendamtes, S. 89). Auch gibt es keinen „Generalverdacht“ gegenüber Eltern, das Jugendamt agiert entsprechend erst bei „gewichtigen Anhaltspunkten“ für eine Kindeswohlgefährdung (vgl. Wiesner in Wiesner 2011, § 8a, Rn. 14). Das Jugendamt soll also über das Kindeswohl wachen und dem Einzelfall gerecht werden, dabei aber die Autonomie der Eltern achten und nach klaren und nachvollziehbaren Regeln arbeiten. Ein bloßer Verdacht reicht für eine Entscheidung über ein Eingreifen des Jugendamtes in die Autonomie der Eltern nicht aus. Daher konstatiert Mörsberger:

„In der Praxis der Jugendhilfe ist die größte Schwierigkeit im Umgang mit Kindeswohlgefährdung weniger die abstrakte Deduktion, was als Gefährdung im Sinne der jeweiligen gesetzlichen Bestimmungen anzusehen ist, sondern vielmehr die – alltägliche – Erfahrung, dass man zwar Misshandlung, Vernachlässigung oder auch Missbrauch befürchten muss, vielleicht ahnt, möglicherweise Verdacht geschöpft hat, aber nicht genau weiß, was passiert ist, was derzeit passiert oder noch passieren könnte“ (Mörsberger 2004 – Schutz und Hilfe bei Kindeswohlgefährdung, S. 30 f.).

Natürlich gilt auch in diesem Kontext, dass „Kindeswohlgefährdung kein beobachtbarer Sachverhalt [ist], sondern ein normatives Konstrukt“ (Wiesner in Wiesner 2011, § 8a, Rn. 13b). Erschwert wird die Aufgabe dadurch, dass es sich um eine Prognoseentscheidung handelt, also um die

Aufgabe, in der Zukunft liegende Schädigungen eines Kindes vor auszusehen und möglichst zu verhindern.

Da auf eine möglicherweise festgestellte Kindeswohlgefährdung Hilfsangebote seitens des Jugendamtes an die Familie folgen können, wird eine Vertrauensbasis benötigt, damit Hilfsangebote auch angenommen werden. Der Versuch, einen Verdacht aufzuklären, darf daher nicht zu invasiv sein:

„Es kann sein, dass zwar ‚alles‘ bekannt wird über einen Fall, dass aber die aufgrund dieses Wissens erstellte Prognose ihre Wirkung verfehlt, weil durch die Art und Weise, wie die ‚Sachverhalts-Ermittlungen‘ vorgenommen wurden, die Kooperationsbereitschaft und Veränderungschancen verschüttet wurden“ (Mörsberger 2004 – Schutz und Hilfe bei Kindeswohlgefährdung, S. 31).

Es besteht daher die Gefahr, dass „eine dezidiert ermittelnde, kontrollierende Kontaktpflege im Rahmen der Beteiligung [...] zu Abwehrhaltungen [führt]. [...] Orientiert sich Kontrolle am Kindeswohl, ist daher zu prüfen, ob der Vertrauensverlust zwischen den Betroffenen im Familiensystem und den Fachkräften im Jugendamt im Einzelfall zu einer größeren Gefährdung führt“ (Meysen 2004, S. 168 f.). Daraus schließen Langenfeld/Wiesner, dass sich das Jugendamt in seiner Ermittlungstätigkeit zurückhalten solle:

„Das Jugendamt hat bei aller Bemühung um die Aufklärung des Sachverhalts [...] alles zu unterlassen, was die Vertrauensbeziehung zwischen ihm und den betroffenen Familien, die Grundlage erfolgreicher Kinder- und Jugendhilfe ist, trüben könnte. So kann es im Einzelfall durchaus geboten sein, auf weitere Nachforschungen, insbesondere bei Dritten, vorerst zu verzichten, um den Erfolg von etwaigen Hilfemaßnahmen nicht von vornherein zu gefährden“ (Langenfeld/Wiesner 2004, S. 61).

Mögliche Strategien im Umgang mit diesem Dilemma und den hohen Anforderungen der Gefährdungseinschätzung werden seit Einführung des § 8a SGB VIII bis heute in der Fachwelt intensiv diskutiert, eine Wiedergabe dieser Diskussion würde jedoch den Rahmen dieser Arbeit sprengen. Sie seien deshalb nur kurz und exemplarisch angedeutet:

Der Wunsch der Fachkräfte nach mehr Handlungssicherheit führt unter anderem dazu, dass vermehrt Checklisten oder andere „technische“ Hilfen entwickelt und angewendet werden (vgl. Wiesner 2011, § 8a, Rn. 11, 11a):

„Eine rechtliche Strategie des Umgangs mit einem unbestimmten Rechtsbegriff, an dessen Konkretisierung im Einzelfall weit reichende Konsequenzen für die Betroffenen geknüpft sind, ist [...] die Normierung von entsprechenden Verfahren. Eine Strategie der Praxis im Umgang mit den unbestimmten Rechtsbegriffen innerhalb dieser Verfahren ist die Entwicklung von Einschätzungsverfahren

und Diagnoseinstrumenten. Diese verfolgen auch das Ziel, für den Fall einer sich als falsch erweisenden Entscheidung das Haftungsrisiko bzw. den Rechtfertigungsdruck für den Normanwender zu verkleinern“ (Höynck/Haug 2012, S. 41).

Diese können dem Einzelfall jedoch oft nicht gerecht werden, da auch für den Kontext von § 8a SGB VIII gilt, was Schrapper bereits 1994 für sozialpädagogische Entscheidungen formulierte, nämlich dass „keine starren Muster [...], sondern ständige Vergewisserung, Reflexion und ggf. Revision eingeschlagener Wege“ (1994, S. 68) notwendig seien. Für „fachliche Absicherung und persönliche Vergewisserung“ (Schrapper 1994, S. 68) sowie die Herstellung von Intersubjektivität würden „die strukturell verbindliche und geschützte Zusammenarbeit in Gruppen oder Teams, die *Orte kollegialer Beratung* eben“ (Schrapper 1994, S. 68 f., Hervorhebung dort; vgl. auch Münder/Mutke/Schone 2000, S. 178, 208; Wiesner in Wiesner 2011, § 8a, Rn. 26 f.) benötigt. Auch im 14. Kinder- und Jugendhilfebericht wird betont:

„Es bedarf – unabhängig von sinnvollen, der eigenen Reflexion dienenden Arbeitshilfen – eines gewissen Zutrauens in die kundige, sorgfältige und achtsame Professionalität der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen, da es letztlich die gut aus- und fortgebildete sowie kollegial unterstützte Fachkraft selbst ist, die eine möglicherweise das Kindeswohl gefährdende Situation erkennen, diese möglichst zutreffend einschätzen und dann entsprechend handeln muss [...]. Manuale und Checklisten können fachliche Entscheidungen nicht automatisch generieren, sie können durch ihre Standardisierung sogar den Blick auf die Situation im Einzelfall verstellen“ (BT-Drs. 17/12200, S. 416).

Entsprechend wurde – angelehnt an eine bereits in § 36 SGB VIII bestehende Formulierung – das „Zusammenwirken mehrerer Fachkräfte“ auch in § 8a SGB VIII als Standard festgelegt. Auf dieses Verfahren wird auch in Kapitel 2.3.2 (Hilfeplanverfahren) noch kurz eingegangen.

Eine weitere Reaktion des Gesetzgebers auf die Komplexität der Aufgabenstellung ist die gesetzlich vorgeschriebene Beteiligung der Adressaten an der Entscheidung. Auch diese Vorschrift galt bereits für sozialpädagogische Entscheidungen im Rahmen des Hilfeplanverfahrens (vgl. Schrapper 1994, S. 68) und wurde in die Formulierung der neuen Vorschriften des § 8a SGB VIII übernommen. Auch zu dem Thema der Beteiligung von Betroffenen bei Entscheidungen folgen noch einige weitere Anmerkungen in Kapitel 2.3.2.

Bevor die Aufsichtsregelungen beschrieben werden, soll zunächst noch kurz die Rechtslage hinsichtlich der Leistungen der Jugendhilfe dargelegt werden.

2.3 Leistungen der Jugendhilfe

Die in §§ 11-41 SGB VIII (und § 42 SGB VIII³⁰) beschriebenen „Leistungen“ der Kinder- und Jugendhilfe sind Interpretationen eines „fördernden“ staatlichen Wächteramtes über die elterliche Erziehung, indem sie Personensorgeberechtigten verschiedene Unterstützungen zur Erreichung des Erziehungsziels und zum Schutz des Kindes vor Gefährdung anbieten. Alle Leistungen haben gemeinsam, dass es sich nicht um hoheitliche Maßnahmen des Staates handelt, sondern um Angebote, die durch die Betroffenen üblicherweise freiwillig in Anspruch genommen werden³¹.

In den §§ 11-26 SGB VIII werden Leistungen beschrieben, die für diese Betrachtung weniger relevant sind, da sie entweder einrichtungsunabhängig stattfinden oder in Einrichtungen, die keiner behördlichen Aufsicht im Sinne dieser Arbeit unterliegen (beispielsweise Offene Jugendarbeit). Die §§ 22-26 SGB VIII enthalten Regelungen zu Kindertageseinrichtungen und -pflege, für die ebenfalls eine Einrichtungsaufsicht besteht. Deren besonderen fachlichen Implikationen und der Vergleich zur Aufsicht über stationäre Erziehungshilfen würden jedoch den Rahmen dieser Arbeit sprengen und werden daher bewusst vollständig ausgeklammert. Ebenfalls keine Rolle für diese Arbeit spielen die Regelungen in §§ 36a-41 SGB VIII.

Betrachtet werden hier nur die unter dem Begriff „Hilfe zur Erziehung“ gefassten Leistungen (§§ 27-35 SGB VIII) sowie das dazugehörige Hilfeplanverfahren (§ 36 SGB VIII).

2.3.1 Hilfe zur Erziehung

Das SGB VIII sieht mehrere Maßnahmen vor, die Personensorgeberechtigten als „Hilfe zur Erziehung“ (HzE) angeboten werden können. Darunter fallen ambulante (Erziehungsberatung, Soziale Gruppenarbeit, Erziehungsbeistandschaft und sozialpädagogische Familienhilfe gemäß §§ 28-31 SGB VIII) und (teil-)stationäre Angebote (Tagesgruppe, Vollzeitpflege, Erziehung in Heimen und sonstigen betreuten Wohnformen sowie inten-

³⁰ Ein besonderer Fall ist die Inobhutnahme gemäß § 42 SGB VIII, die auch ohne Zustimmung der Personensorgeberechtigten erfolgen kann und deshalb sowohl hoheitliche als auch leistungsrechtliche Elemente enthält (Wiesner in Wiesner 2011, § 2, Rn. 14). Einrichtungen, die Kinder im Kontext von § 42 SGB VIII unterbringen, werden im Folgenden nicht gesondert behandelt, sondern genauso wie Einrichtungen der stationären Hilfen zur Erziehung.

³¹ Wie bereits erwähnt können einige Leistungen jedoch gerichtlich angeordnet werden, wenn bereits eine Kindeswohlgefährdung im Sinne von § 1666 BGB vorliegt. Dieser Fall wird im Folgenden jedoch nicht gesondert untersucht.

sive sozialpädagogische Einzelbetreuung gemäß §§ 32-35 SGB VIII)³². Die Aufzählung ist nicht abschließend, es ist möglich, auch andere Hilfeformen zu konzipieren und einzusetzen, sofern diese „ihrer Art nach mit den geregelten Hilfearten vergleichbar sind“ (Schmid-Obkirchner in Wiesner 2011, § 27, Rn. 29 f.).

A. Stationäre Hilfen zur Erziehung

Für die vorliegende Arbeit sind vor allem die HzE relevant, die die Erziehung in der Familie nicht nur ergänzen, sondern sie zumindest zeitweise ersetzen, indem Kinder und Jugendliche außerhalb ihrer Familie auch über Nacht betreut werden. Das SGB VIII unterscheidet hier zwischen Vollzeitpflege (§ 33 SGB VIII), der Erziehung in Heimen oder sonstigen betreuten Wohnformen (§ 34 SGB VIII) sowie intensiver sozialpädagogischer Einzelbetreuung (§ 35 SGB VIII). Zu trennen ist dies von der teilstationären Betreuung für einen Teil des Tages in Tagesgruppen (§ 32 SGB VIII).

a) Vollzeitpflege (§ 33 SGB VIII)

Vollzeitpflege meint die private Erziehung von Kindern und Jugendlichen „in einer anderen Familie unter öffentlicher Mitverantwortung“ (Schmid-Obkirchner in Wiesner 2011, § 33, Rn. 1).

„Der Begriff ‚Familie‘ ist in diesem Kontext rein funktional zu verstehen und dient der *Abgrenzung zu institutionellen Hilfeformen*, die nicht zwingend an bestimmte Personen gebunden sind. Mit dem Begriff Familie ist daher in erster Linie ein ‚privater Haushalt‘ außerhalb des Elternhauses gemeint [...]. Ausschlaggebend ist, dass eine oder mehrere konstante Bezugspersonen für das Kind oder den Jugendlichen verfügbar sind, die seinen Bedürfnissen Rechnung tragen“ (Schmid-Obkirchner in Wiesner 2011, § 33, Rn. 21, Hervorhebung dort).

Die Bezugspersonen müssen keine pädagogischen Fachkräfte sein, allerdings führt das zuständige Jugendamt eine Aufsicht über die Vollzeitpflege³³ und ist entsprechend mit dafür verantwortlich, dass das Wohl des Kindes in der Pflegefamilie gewährleistet ist. Zu unterscheiden ist die Vollzeitpflege erstens von der Adoption, da eine Hilfe zur Erziehung grundsätzlich darauf ausgerichtet ist, perspektivisch wieder eine Rückkehr in die Herkunftsfamilie zu ermöglichen, während die Adoption die

³² Die Regelung zur „Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche“ (§ 35a SGB VIII) wird hier nicht gesondert betrachtet, da dabei eigenständige Fragestellungen zu beachten wären, die den Rahmen dieser Arbeit sprengen würden. Für die Einrichtungsaufsicht ist dieser Bereich zwar inhaltlich relevant, jedoch nicht für die auf Organisation und Selbstverständnis der Aufsicht zielende Fragestellung dieser Arbeit.

³³ Rechtsgrundlage für die Aufsicht ist bei durch das Jugendamt vermittelten Fällen § 37 Abs. 3 SGB VIII, bei den seltenen privat vermittelten Fällen § 44 SGB VIII.

vollständige Annahme eines Kindes bedeutet. Zweitens ist sie von der Erziehung in Heimen oder sonstigen betreuten Wohnformen abzugrenzen.

b) Heimerziehung, sonstige betreute Wohnformen (§ 34 SGB VIII)

Auch in Heimen und anderen betreuten Wohnformen werden Kinder und Jugendliche über Tag und Nacht betreut. Allerdings ist dies nicht an bestimmte, konkrete Bezugspersonen gebunden, sondern an ein institutionelles Gefüge, also einen Träger und eine Einrichtung. Diese verfügen über Fachpersonal, das auch wechseln kann, ohne dass dies den Status des in der Einrichtung untergebrachten Kindes verändert. Hierin liegt auch der zentrale Unterschied zur Vollzeitpflege. An der Schnittstelle zwischen beiden Formen liegen so genannte „Erziehungsstellen“, in denen zumeist wenige Kinder (beispielsweise nur ein oder zwei) zwar durch Fachkräfte, aber in einem familiären Setting betreut werden. Zum Teil werden diese Stellen auch als „Sozialpädagogische Lebensgemeinschaft“ (SPLG) bezeichnet.

Für die Unterscheidung zwischen Leistungen gemäß § 33 SGB VIII und § 34 SGB VIII ist maßgeblich,

„ob das Kind bzw. der Jugendliche an die betreuende Person selbst vermittelt wurde, die deshalb umfassend allein persönlich verantwortlich ist – dann ist von Vollzeitpflege nach § 33 [SGB VIII] auszugehen. Wurde das Kind/der Jugendliche hingegen nicht unmittelbar an die betreuende Person vermittelt und wird daher die Verantwortung in einem formalen Zusammenhang wahrgenommen bzw. mit anderen geteilt und würde [...] ggf. unabhängig von der betreuenden Person weiterbestehen, dann ist vom Bestehen einer Einrichtung oder einer sonstigen betreuten Wohnform i. S. v. § 34 [SGB VIII] auszugehen“ (Schmid-Obkirchner in Wiesner 2011, § 33, Rn. 39; ähnlich auch Meysen 2002).

Die Unterscheidung hat wichtige Konsequenzen für die staatliche Mitverantwortung für die Erziehung in diesen Einrichtungen: Während bei Hilfen nach § 33 SGB VIII wie oben erwähnt (nur) das fallzuständige örtliche Jugendamt eine einzelfallbezogene Aufsicht führt, benötigen Einrichtungen für Hilfen nach § 34 SGB VIII eine Betriebserlaubnis und unterliegen der Aufsicht der zuständigen überörtlichen Behörde. Zusätzlich behält das fallzuständige örtliche Jugendamt seine Verantwortung für das einzelne in der Einrichtung untergebrachte Kind sowie das örtlich zuständige Jugendamt seine Verantwortung für die LEQ-Vereinbarungen und Vereinbarungen im Sinne des § 8a SGB VIII.

Die Heimerziehung ist die „älteste und bekannteste Form der Erziehungshilfe“ (Schmid-Obkirchner in Wiesner 2011, § 34, Rn. 7), hat sich im Laufe der Zeit jedoch konzeptionell stark verändert. Ihre Geschichte kann

hier nicht wiedergegeben werden, es seien aber folgende beachtenswerte aktuelle Entwicklungen genannt:

- „*Ausdifferenzierung* von Einrichtungen der Heimerziehung in einer Einbeziehung von teilstationären und ambulanten Angeboten,
- milieunaher Auf- und Ausbau von *Kleinstheimen* (Kinderhäusern) und familienähnlichen Betreuungsformen mit dem Ziel einer beziehungsintensiven Ausgestaltung des pädagogischen Milieus,
- Ausbau und Verbesserung der *Nachbetreuung* von heimentlassenen Jugendlichen,
- Entwicklung von *Alternativen zur geschlossenen Unterbringung* in der Heimerziehung,
- *Dezentralisierung* von Einrichtungen der Heimerziehung, Bildung von Wohngemeinschaften,
- betreutes *Einzelwohnen*, *mobile Betreuung*“ (Struck/Trenczek in Mündler/Meysen/Trenczek 2013, Rn. 6, Hervorhebungen dort).

Insbesondere der Trend zu kleineren und spezialisierten Angeboten führte zu einer stark gestiegenen Zahl von Einrichtungsstandorten. Beispielsweise stieg die Zahl ausgelagerter Gruppen mit Schichtdienst zwischen 1998 und 2010 bundesweit um ca. 75 % und die Zahl der Erziehungsstellen sogar um ca. 300 %. Auch die Zahl der Kleinsteinrichtungen vergrößerte sich in dieser Zeit um etwa 40 % (Berechnungen auf Basis von Statistisches Bundesamt 2012, S. 121). Die Zahlen des Statistischen Bundesamtes illustrieren den quantitativen Anstieg kleinerer Einrichtungseinheiten; aufgrund verschiedener Zählweisen lässt sich aus der amtlichen Statistik jedoch nicht die Gesamtzahl der Angebote mit eigenem Standort herauslesen. Aus Sicht der betriebserlaubniserteilenden Stellen liegen Zahlen aber beispielsweise für NRW vor. So zählt das Landesjugendamt Westfalen-Lippe für das Jahr 2007 in Westfalen 2634 in Betriebserlaubnissen ausgewiesene Angebote mit eigenem Standort (Dittrich u. a. 2009, S. 8)³⁴. Andeutungsweise sei der historische Wandel der letzten Jahrzehnte an einer Zahl illustriert: Während die 2634 Standorte in Westfalen heute durchschnittlich über 6,9 Plätze verfügen, waren es im Jahr 1967 bei insgesamt 178 Kinder- und Erziehungsheimen in diesem Landesteil noch durchschnittlich 73,2 Plätze pro Heim³⁵ (Berechnung auf Basis von Frölich 2010 – Heimkinder, S. 16).

³⁴ Für Nordrhein-Westfalen insgesamt waren es 5758 Standorte (Dittrich u. a. 2009, S. 8).

³⁵ Es ist nicht auszuschließen, dass die genannten Heime zum Teil auch über mehrere Standorte verfügten, so dass die Berechnung ggf. ungenau ist. Es ist aber davon auszugehen, dass dies – wenn überhaupt – nur selten der Fall war und die Größenordnung dieser Zahl daher korrekt sein dürfte.

Weitere Entwicklungen zeigen sich in inhaltlich-konzeptionellen Veränderungen der Angebote. Hier ist vor allem „ein Trend hin zu einer zunehmenden Spezialisierung in Form von Intensivgruppen – zum Teil auch mit Zwangselementen – feststellbar“ (Schmid-Obkirchner in Wiesner 2011, § 34, Rn. 17). Andererseits gibt es aber auch Tendenzen der Flexibilisierung von Hilfsangeboten, etwa indem ambulante, teilstationäre und stationäre Angebote stärker miteinander verbunden werden und Grenzen verwischen (Struck/Trenczek in Münster/Meysen/Trenczek 2013, § 34, Rn. 9).

Hinsichtlich der angegebenen Gründe³⁶ für die Unterbringung von Kindern und Jugendlichen in einer Einrichtung gemäß § 34 SGB VIII weist die amtliche Statistik³⁷ auf einen Anstieg von Unterbringungsgründen hin, die sich auf Probleme der grundlegenden Versorgung beziehen (vgl. Fendrich/Tabel 2012, S. 12). So sind insbesondere die Nennungen der Gründe „Unversorgtheit des jungen Menschen“ und „Belastungen des jungen Menschen durch Problemlagen der Eltern“ zwischen 2007 und 2011 stetig angestiegen. Angestiegen sind auch Nennungen des Grundes „Gefährdung des Kindeswohls“. Hingegen sind die Anteile der Nennungen eher individueller Probleme, wie „dissoziales Verhalten“ oder „Entwicklungsauffälligkeiten“ entweder ungefähr gleich geblieben oder gesunken.

³⁶ Die hier verwendeten Daten beziehen sich auf die Summe der Nennungen des „Hauptgrundes“ und der zweit- und drittgenannte Gründe.

³⁷ Zugrunde gelegt wurde die amtliche Statistik für die Jahre 2007 bis 2010 (Statistik der Kinder- und Jugendhilfe Teil I, Erzieherische Hilfe, Eingliederungshilfe für seelisch behinderte junge Menschen, Hilfe für junge Volljährige, Tabelle 4.1: Begonnene Hilfen/Beratungen).

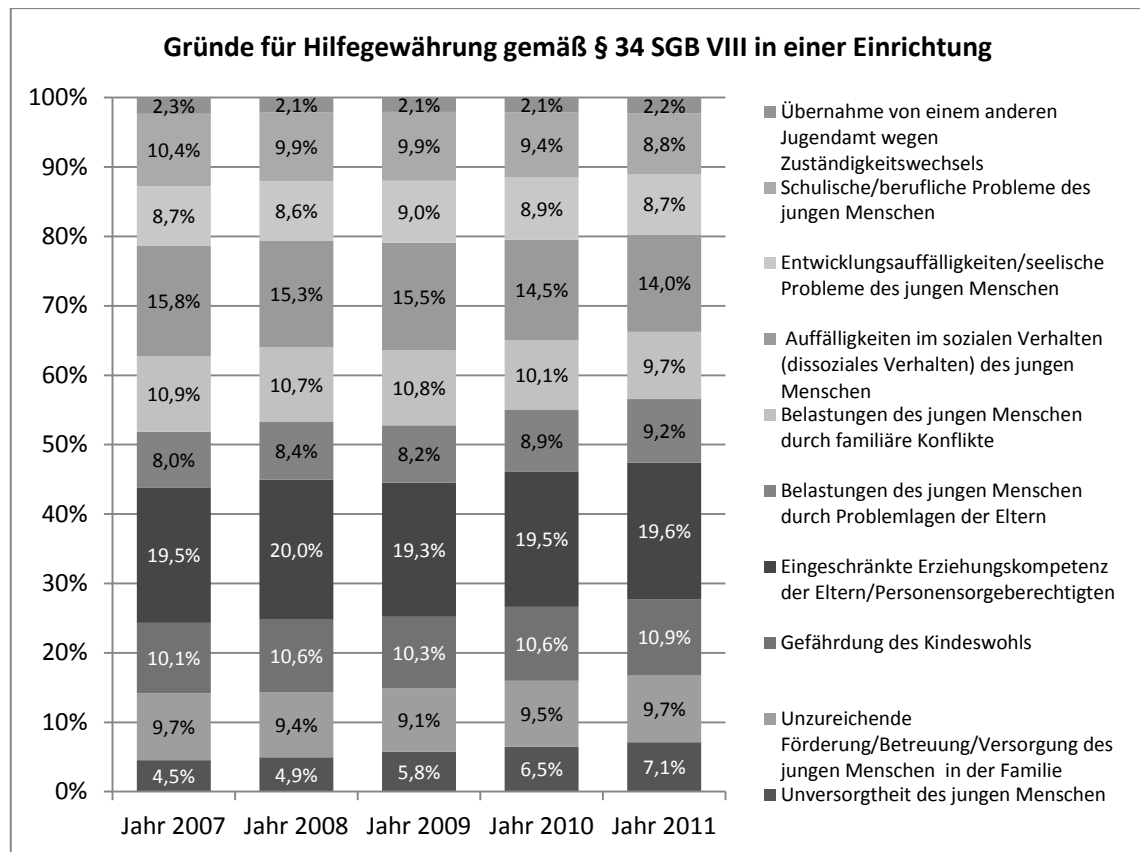


Abbildung 1: Gründe für Fremdunterbringung in einer Einrichtung (Quelle: Eigene Berechnung auf Basis von: Statistisches Bundesamt, Statistik der Kinder- und Jugendhilfe Teil I, Erzieherische Hilfe, Eingliederungshilfe für seelisch behinderte junge Menschen, Hilfe für junge Volljährige, Tabelle 4.1: Begonnene Hilfen/Beratungen, Daten von 2007 bis 2011)

Diese Entwicklung lässt zwar die (politisch relevante) Frage aufkommen, inwieweit diese Veränderungen mit den zunehmend prekären Lebensbedingungen bestimmter Bevölkerungsgruppen zusammenhängen. Auf die für die konkrete pädagogische Arbeit sowie die konzeptionelle Weiterentwicklung der Einrichtungen relevanten individuellen Problemlagen der untergebrachten Kinder und Jugendlichen lassen sich hingegen nur wenige Rückschlüsse ziehen, da die jeweiligen „Auffälligkeiten“ nicht genauer bestimmt werden.

c) Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung (§ 35 SGB VIII)

Unter diesem Überbegriff werden verschiedene Betreuungsformen für besonders belastete oder gefährdete Jugendliche gefasst (Schmid-Obkirchner in Wiesner 2011, § 35, Rn. 15), die beispielsweise in eigenen Wohnungen oder Wohngemeinschaften leben und dort sozialpädagogisch betreut werden, wobei in diesen Fällen dann „die Grenzen zur betreuten Wohnform nach § 34 [SGB VIII] fließend [sind]“ (Schmid-Obkirchner in Wiesner 2011, § 35, Rn. 18).

B. Anspruch auf HzE durch Nicht-Gewährleistung des Kindeswohls

Personensorgeberechtigte haben einen Rechtsanspruch auf eine HzE, „wenn eine dem Wohl des Kindes oder des Jugendlichen entsprechende Erziehung nicht gewährleistet ist und die Hilfe für seine Entwicklung geeignet und notwendig ist“ (§ 27 Abs. 1 SGB VIII). Hier wird also wieder der Maßstab des Kindeswohls angelegt, jedoch gilt – wie bereits in Kapitel 1.1 erwähnt – für den Rechtsanspruch auf HzE ein anderer Schwellenwert als für Reaktionen des Familiengerichtes gemäß § 1666 BGB. Dieser Wert gemäß § 27 Abs. 1 SGB VIII „stellt die untere, die ‚Eingriffsnorm‘ des § 1666 BGB die obere Schwelle des Korridors dar, in dem Entscheidungen über das Eintreten öffentlicher Leistungen“ (Schrapper 1994, S. 65) im Kontext der HzE getroffen werden können. Während also die Feststellung einer Kindeswohl*gefährdung* den Staat zu Reaktionen zum Schutz des Kindes verpflichtet, ermöglicht auf der anderen Seite die Feststellung, dass das Kindeswohl *nicht gewährleistet* ist, die Gewährung präventiver Hilfen, die eine Gefährdung und Schädigung vermeiden sollen. Entsprechend „[erscheint] [e]ine Anknüpfung an die Rechtsprechung zu § 1666 BGB hinsichtlich des Begriffs ‚Kindeswohl‘ [...] wenig hilfreich“ (Schmid-Obkirchner in Wiesner 2011, § 27, Rn. 19). Dass die Schwelle hier deutlich niedriger angelegt ist, ist dadurch verfassungsgemäß, dass es sich um keinen Eingriff in Grundrechte der Eltern handelt, sondern um ein Angebot, das diese auch ablehnen können, so lange nicht die Voraussetzungen für Eingriffe des Staates zum Schutz des Kindes gegeben sind. Damit ein Anspruch auf HzE vorliegt, „muss [es] sich um eine Defizitsituation handeln, bei der infolge erzieherischen Handelns bzw. Nichthandelns der Eltern eine Fehlentwicklung bzw. ein Rückstand oder Stillstand der Persönlichkeitsentwicklung des Kindes oder Jugendlichen eingetreten ist oder droht“ (Schmid-Obkirchner in Wiesner 2011, § 27, Rn. 23). Es liegt also erzieherischer Bedarf vor, weil das Erziehungsziel des § 1 Abs. 1 SGB VIII nicht erreicht wird (Schmid-Obkirchner in Wiesner 2011, § 27, Rn. 20).

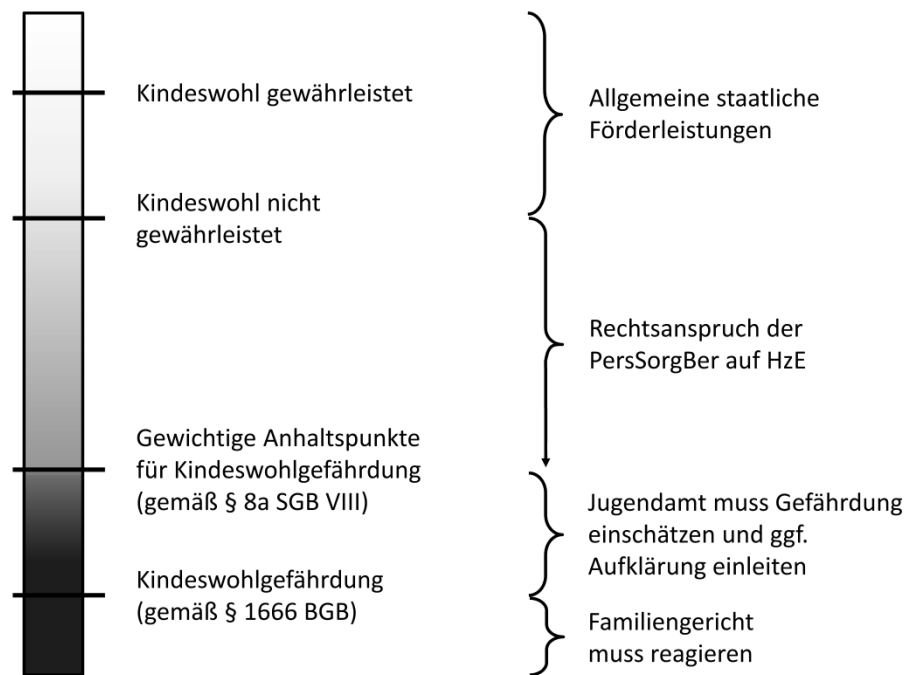


Abbildung 2: Schwellenwerte des individuellen Kindeswohls und staatliches Wächteramt (eigene Darstellung)

Bei der Frage, ob ein Rechtsanspruch vorliegt, ist ein Aspekt die Feststellung, ob eine HzE im jeweiligen Einzelfall „geeignet und notwendig“ ist. Ob der Anspruch nur dann besteht, wenn eine HzE den vorliegenden erzieherischen Mangel beheben kann, oder ob die Tatbestandsvoraussetzung des erzieherischen Bedarfs schon für den Anspruch ausreicht und es erst nach dieser Feststellung auf die Bestimmung einer geeigneten und notwendigen Hilfeform ankommt, ist umstritten (vgl. Tammen/Trenczek in Mündler/Meysen/Trenczek 2013, § 27, Rn. 5 und Schmid-Obkirchner in Wiesner 2011, § 27, Rn. 25a). Obwohl diese Frage unklar ist, hängt die Entscheidung, ob überhaupt eine HzE gewährt wird, eng mit der Frage nach der Form der HzE zusammen (Tammen/Trenczek in Mündler/Meysen/Trenczek 2013, § 27, Rn. 16). Da in diesem Prozess teilweise ähnliche Unsicherheiten gelten wie oben für sozialpädagogische Entscheidungen im Kontext des § 8a SGB VIII beschrieben, liegen auch für diesen Prozess Verfahrensvorschriften vor, nämlich in Gestalt des Hilfeplanverfahrens gemäß § 36 SGB VIII.

2.3.2 Hilfeplanverfahren gemäß § 36 SGB VIII

Da in dieser Arbeit die stationären Erziehungshilfen im Vordergrund stehen, wird hier von einem beispielhaften Hilfeplanverfahren ausgegangen, in dem eine dauerhafte Fremdunterbringung eines Kindes in einer Einrichtung abgewogen wird. Für diesen Fall sieht § 36 SGB VIII folgende Verfahrensvorschriften vor:

(1) Der Personensorgeberechtigte und das Kind oder der Jugendliche sind vor der Entscheidung über die Inanspruchnahme einer Hilfe und vor einer notwendigen Änderung von Art und Umfang der Hilfe zu *beraten* und auf die möglichen Folgen für die Entwicklung des Kindes oder des Jugendlichen hinzuweisen. [...] Ist Hilfe außerhalb der eigenen Familie erforderlich, so sind die in Satz 1 genannten Personen *bei der Auswahl der Einrichtung oder der Pflegestelle zu beteiligen*. Der *Wahl und den Wünschen* ist zu entsprechen, sofern sie nicht mit unverhältnismäßigen Mehrkosten verbunden sind. [...]

(2) Die Entscheidung über die im Einzelfall angezeigte Hilfeart soll, wenn Hilfe voraussichtlich für längere Zeit zu leisten ist, im *Zusammenwirken mehrerer Fachkräfte* getroffen werden. Als Grundlage für die Ausgestaltung der Hilfe sollen sie *zusammen* mit dem Personensorgeberechtigten und dem Kind oder dem Jugendlichen einen *Hilfeplan* aufstellen, der Feststellungen über den Bedarf, die zu gewährende Art der Hilfe sowie die notwendigen Leistungen enthält; sie sollen *regelmäßig prüfen*, ob die gewählte Hilfeart weiterhin geeignet und notwendig ist. Werden bei der Durchführung der Hilfe andere Personen, Dienste oder Einrichtungen tätig, so sind sie oder deren Mitarbeiter an der Aufstellung des Hilfeplans und seiner Überprüfung zu *beteiligen* [...] (§ 36 SGB VIII, Hervorhebungen T.M.).

Das Hilfeplanverfahren ist also ein gemeinsamer Prozess zwischen dem zuständigen Jugendamt, dem betroffenen Kind oder Jugendlichen, den Sorgeberechtigten und Fachkräften des Leistungserbringers. Die Sorgeberechtigten sind Antragssteller und Fachkräfte des Jugendamtes entscheiden darüber, ob und in welcher Weise dem Antrag entsprochen wird. Aufgrund dieser Konstellation können solche Entscheidungen über eine Hilfe nur mit Einwilligung der Sorgeberechtigten getroffen werden. Das Verfahren dient also erstens der möglichst gemeinschaftlichen Bestimmung der geeigneten Hilfeform, zweitens der Bestimmung einer geeigneten Einrichtung und drittens der sich regelmäßig wiederholenden Prüfung der laufenden Hilfe. Daraus ergibt sich auch eine fortlaufende Fallzuständigkeit des Jugendamtes und damit eine Mitverantwortung für das Wohl des Kindes während der Hilfegewährung (vgl. auch Nonninger in Kunkel 2011, § 45, Rn. 3). Dies gilt, obwohl Sorgerecht und Sorgepflicht bei den Sorgeberechtigten verbleiben und die eigentliche Betreuungsleistung in der Einrichtung des Leistungsträgers in dessen Verantwortung erbracht wird.

Bei einer – wie hier angenommenen – längerfristigen Hilfe soll die Entscheidung des Jugendamtes über die Hilfeform im Zusammenwirken mehrerer Fachkräfte erfolgen. Diese ältere Regelung diente als Grundlage für die oben bereits beschriebene Formulierung des § 8a SGB VIII. Die in Kapitel 2.2.3 zur Gefährdungseinschätzung vorausgeschickten Aussagen über die Gefahren einer zu starken Standardisierung sozialpädagogischer Entscheidungen und die Notwendigkeit von kollegialer Beratung gelten entsprechend auch bei Entscheidungen im Kontext von § 36 SGB VIII. Die

kollegiale Beratung führt jedoch nicht automatisch zu validen Einschätzungen von erzieherischen Bedarfslagen. So stellt Klatetzki die These auf,

„dass in kollegialen Beratungen die Gefahr einer Konfusion besteht: Einmütigkeit – ‚fachlicher Konsens‘ – wird als methodisch zuverlässige und gültige Beschreibung und Erklärung von Problemlagen missverstanden. Diese Gefahr der Konfusion besteht genau deswegen, weil jene Prozesse, die eine angemessene Realitätseinschätzung verhindern, bei den einzelnen Gruppenmitgliedern zugleich zu guten Gefühlen, wechselseitiger Anerkennung und damit zu Sicherheit und Handlungsmotivation führen“ (Klatetzki 2001, S. 26).

Entsprechend sei eine kollegiale Beratung „vorrangig ein Instrument für die Vermeidung von Unsicherheit“ (Klatetzki 2001, S. 27), nicht jedoch zur Findung der besten Hilfe für eine bestimmte Person. Klatetzki empfiehlt als Gegenmaßnahmen unter anderem die „Hinzuziehung externer Experten“ (2001, S. 26), „eine heterogene Zusammensetzung von Entscheidungsgremien“ (2001, S. 27) oder „elaborierte Entscheidungsprozeduren [...] z. B. durch getrennte Diskussionen in Untergruppen, die Einführung eines ‚advocatus diaboli‘ und durch das Sichtbarmachen der Verantwortlichkeiten der einzelnen Gruppenmitglieder“ (2001, S. 27).

Auch Merchel erkennt diese Problematik an (Merkel 2006, S. 86 f.), die Bestimmung von genaueren Verfahrensregeln reiche jedoch nicht aus:

„Sinn erhalten die Verfahrensregeln erst durch die entsprechende innere Einstellung der Akteure und durch die Kompetenz, die Verfahrensregeln entsprechend ihrem Sinngehalt ausgestalten zu können. Ohne Beachtung der Sinndimension und ohne Beachtung der darauf ausgerichteten Kompetenzentwicklung laufen Verfahrensregelungen ins Leere, drohen sie zu Formalisierungen, zu einer Form des bürokratischen ‚Abarbeitens‘ zu werden, bei der formale Normverstöße und dementsprechend Sanktionen vermieden werden, aber die sinnhafte Logik der jeweiligen Verfahrensregelungen verfehlt wird. Somit kann eine zu intensive Standardisierung des Verfahrens das inhaltliche Anliegen desavouieren“ (Merkel 2006, S. 157).

Merkel fordert daher den „Aufbau und die Aufrechterhaltung einer auf Verbindlichkeit und Hervorbringung eines Verfahrenssinns ausgerichteten Organisationskultur“ (Merkel 2006, S. 158). Entsprechend müsse „jedes Jugendamt vor dem Hintergrund seiner ‚Organisationsgeschichte‘ und der in der Organisation wirkenden Mechanismen eigene Lösungen finden, mit denen die Anforderungen des § 36 KJHG [SGB VIII] in die konkrete eigene Praxis überführt werden können“ (Merkel 2006, S. 158). Entscheidend für eine erfolgreiche Etablierung einer solchen produktiven Organisationskultur ist laut Merkel die Leitungsebene (Amts-, Abteilungs- und Teamleitung), die „gleichermaßen durch Amtsautorität und klare Zuständigkeitsregelungen wie durch fachliche und persönliche Autorität“ (Merkel 2006, S. 87) geprägt sein müsse.

Zum Zustandekommen von Teamentscheidungen über die Hilfestellung liegt eine empirische Studie von Pothmann/Wilk (2009) vor. Anlass der Studie war die Feststellung erheblicher Unterschiede in der Gewährung stationärer Hilfen zur Erziehung abhängig vom Jugendamtsbezirk, die nicht allein durch demographische Variablen zu erklären waren (Pothmann/Wilk 2009, S. 4). Die Ergebnisse bestätigen im Wesentlichen die Forderungen von Klatetzki und Merchel, indem zwar festgestellt wurde, dass Teamentscheidungen das Spektrum möglicher Entscheidungen gegenüber Einzelentscheidungen reduzieren (Pothmann/Wilk 2009, S. 41), dass aber eine „Gestaltung“ der kollegialen Beratung notwendig sei. Ansonsten hänge die Entscheidungsfindung zu stark von situativen Faktoren ab, beispielsweise der Zusammensetzung des Teams (Pothmann/Wilk 2009, S. 88 ff.). Dazu empfehlen Pothmann/Wilk unter anderem eine Strukturierung des Ablaufs solcher Beratungen und eine qualifizierte Moderation (2009, S. 90).

Neben der kollegialen Beratung existiert sowohl beim Hilfeplanverfahren als auch für die Gefährdungseinschätzung gemäß § 8a SGB VIII eine zweite Strategie, um den komplexen Anforderungen der sozialpädagogischen Entscheidung unter Wahrung des Vertrauensverhältnisses gerecht zu werden. Diese besteht in der Beteiligung der Betroffenen. In der praktischen Umsetzung sind verschiedenste Formen dieser Beteiligung zu finden, die jedoch nicht unbedingt im Sinne des Gesetzgebers ausgestaltet sind. Ohne eine Aussage dahingehend treffen zu können, wie „gut“ die Betroffenenbeteiligung in der Praxis der Hilfeplanverfahren umgesetzt wird, seien exemplarisch einige problematische Aspekte genannt:

Erstens weist Ruthemeier darauf hin, dass die praktische Umsetzung des § 36 SGB VIII auch hinsichtlich der Beratungs- und Informationspflichten nicht immer den gesetzlichen Vorgaben entspricht. Insbesondere eine Aufklärung über die besonderen Risiken der institutionellen Unterbringung erfolge häufig nicht:

„Im Gegenteil, wir in den Jugendämtern sind oft froh, wenn Eltern, die ihr Kind vielleicht schon seit Jahren vernachlässigen und nur eine geringe Veränderungsbereitschaft und -fähigkeit haben, letztendlich einer Unterbringung ‚freiwillig‘ zustimmen. Eine Information über Risiken in Einrichtungen gefährdet aus unserer Sicht die Unterbringung“ (Ruthemeier 2011, S. 163).

Zweitens ist einer explorativen Studie von Pfadenhauer (2011) hinsichtlich der Wahrnehmung des Wunsch- und Wahlrechts zu entnehmen, dass die Wünsche und die Wahl der Betroffenen nur selten eine entscheidende Rolle in Hilfeplanverfahren spielen:

„Bedeutungsvolle Motivationen, die die Beratungskontexte mit den Leistungsberechtigten und die gegebenenfalls durch den ASD-Mitarbeiter getroffenen Wahlentscheidungen beeinflussten, waren allem Anschein nach [...] eher fachliche Ansprüche und Kompetenzen der Mitarbeiter, Dienstvorgaben durch die öffentlichen Körperschaften, institutionelle und organisationelle Absprachen, Vereinbarungen sowie vorhandene Kapazitäten und auch subjektive Erfahrungen und persönliche Kontakte mit Trägern und Einrichtungen. [...] Von den wenigen Leistungsberechtigten, die Wünsche äußerten, wurde vielen der geäußerte Wunsch nicht gewährt. Den ASD-Mitarbeitern zufolge waren die gewünschten Maßnahmen in diesen Fällen entweder nicht geeignet, den ermittelten Bedarf zu erfüllen [...] oder zogen unverhältnismäßige Mehrkosten mit sich. Auch konnten Wünsche nicht gewährt werden, wenn die gewünschten Einrichtungen maximal ausgelastet waren“ (Pfadenhauer 2011, S. 236 f.).

Zu berücksichtigen sind also auch institutionelle, wirtschaftliche und organisatorische Zwänge – beispielsweise der Auslastungsgrad von Einrichtungen, aber auch spezifische Vorgaben und Absprachen, bestimmte Träger bevorzugt zu belegen (Pfadenhauer 2011, S. 225).

Ein weiterer interessanter Aspekt ist eine Strategie von Jugendamtsmitarbeitern, die von Münster/Mutke/Schone als „einfühlsame Manipulation“ (2000, S. 180) bezeichnet wird. Sie zitieren aus einem Gruppengespräch mit Fachkräften eines Jugendamtes:

„Also ich denke, dass auch viel dann schon über die Beziehungsarbeit zur Familie geht. Es ist selten eigentlich so, dass man hinget und dann sofort eine Hilfe anbietet und dann läuft das irgendwie. Sondern man kriegt da mal ne Mitteilung und nimmt dann mal Kontakt auf und redet halt mit den Leuten und gut, dann kommt mal von der Schule was, dann macht man ein Gespräch mit dem Lehrer aus, dann geht man da hin, dann sitzt man da miteinander, dann redet man vielleicht hinterher mit den Eltern und mit der Zeit – je mehr Kontakt dann auch da ist oder entsteht – dann wächst ja auch ein bissl was in der Beziehung. Und dann kommt man vielleicht auch gemeinsam zu ner Hilfeform wo man sagt, na ja jetzt probieren wir das einmal aus, dann wird’s vielleicht besser und dann treten die und die Probleme nicht auf. und dann spielen die Eltern vielleicht auch mit. Ich glaub schon, dass vieles auch so mit der Zeit ... Es geht da nicht alles so schnell, sondern das kann auch über einen längeren Zeitraum laufen, über ein, zwei Jahre oft oder manchmal auch kürzer. Und dann kommt man zu bestimmten Hilfen“ (Münster/Mutke/Schone 2000, S. 180).

Für die Autoren steht das professionelle Selbstverständnis, das dieser „Lenkung der Betroffenen auf das, was die Fachkräfte für sie und ihre Kinder am besten halten“ zugrunde liegt, „in der Tradition klassischer Für-Sorge“ (Münster/Mutke/Schone 2000, S. 180). Durch langfristiges Einwirken auf die Eltern wird zunächst eine vertrauensvolle Beziehung aufgebaut und damit auf eine Kooperation der Eltern im Sinne der Fachkräfte hingewirkt. Zwar nennen die Autoren noch weitere Strategien, diese wird hier jedoch exemplarisch erwähnt, weil hier Parallelen zu Vorge-

hensweisen der Aufsichtsbehörden festzustellen sind, auf die im empirischen Teil dieser Arbeit eingegangen werden wird.

Zusammenfassend kann Folgendes festgehalten werden: Die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe – auch die Unterbringung in stationären Einrichtungen der Erziehungshilfe – dienen eigentlich der Unterstützung der Sorgeberechtigten, die Rechte und Pflichten gegenüber dem Wohl der Minderjährigen behalten. In der Logik des Gesetzes sind die Sorgeberechtigten weiterhin maßgeblich für deren Wohl verantwortlich. Wenn das zuständige Jugendamt über einen Antrag auf eine Hilfe zur Erziehung entscheidet, übernimmt es eine Mitverantwortung für die Auswahl der im Einzelfall passenden Hilfe und der Einrichtung und somit auch für das Wohl des untergebrachten Minderjährigen. Diese Verantwortung dauert während der Unterbringung an. Die komplexe Entscheidung über das Vorliegen einer Nicht-Gewährleistung des Kindeswohls und über die Hilfefewährung soll laut Gesetz gemeinsam und unter möglichst weitgehender Beteiligung der betroffenen Familienmitglieder getroffen werden. Berichte aus der Praxis und empirische Studien deuten jedoch darauf hin, dass dies nicht immer im Sinne des Gesetzgebers umgesetzt wird, sondern dass es vorkommt, dass Fachkräfte etwa aufgrund eines fürsorgersichen Selbstverständnisses oder aufgrund struktureller Bedingungen diese Vorgaben praktisch unterlaufen. Dazu sei auch daran erinnert, dass zu diesen strukturellen Bedingungen auch fiskalische Überlegungen gehören, da der örtliche öffentliche Träger auch die Kosten der Unterbringung übernehmen muss³⁸. Auch wurden an verschiedensten Stellen Unsicherheiten auf Seiten der Fachkräfte im Umgang mit dieser Aufgabe thematisiert, die auch immer wieder in Veränderungen der Rechtslage aufgegriffen wurden, zum Teil aber noch ungelöst sein dürften.

In der Folge mangelnder Information und geringer Berücksichtigung ihrer Wünsche kann in der Praxis nicht davon ausgegangen werden, dass Sorgeberechtigte automatisch eine effektive Kontrollinstanz für das Wohl des Kindes in Einrichtungen sein können. Auch zeigt sich insgesamt, dass die Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten durch die örtlichen Jugendämter einerseits begrenzt sind und andererseits zumindest die Gefahr einer Interessenskollision besteht. Dies weist einerseits die hauptsächliche Verantwortung für die Betreuung den Mitarbeitern und dem Träger der Einrichtung zu, begründet aber andererseits auch die Normierung einer einrichtungsbezogenen Aufsicht, die im folgenden Kapitel beschrieben wird.

³⁸ Zur wachsenden Bedeutung einer „berechnenden Steuerung“ durch Jugendämter im Kontext des Kinderschutzes vgl. Bode 2012, S. 187 ff.

3. Rechtliche Regelungen der Aufsicht über stationäre Erziehungshilfeeinrichtungen

Die oben beschriebenen „Leistungen“ der Jugendhilfe werden ergänzt durch die hoheitlichen, sogenannten „anderen Aufgaben“ öffentlicher Akteure gemäß §§ 42-60 SGB VIII. Die folgende Betrachtung konzentriert sich auf die Einrichtungsaufsicht gemäß §§ 45-49 SGB VIII und lässt die übrigen „anderen Aufgaben“ unberücksichtigt.

Diese Darstellung legt insgesamt ihren Schwerpunkt auf die „Innensicht“ der Akteure der Aufsichtsbehörden und soll keinen Rechtskommentar ersetzen. Daher besteht das wichtigste Anliegen dieses Abschnitts in der Verdeutlichung des Auftrags der Aufsichtsmitarbeiter. Betont werden deshalb einerseits Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten – auch in Abgrenzung zu denen der Jugendämter, wie in den vorigen Kapiteln skizziert – und andererseits auch die Grenzen dieser Verantwortung und die Einschränkungen des Auftrags. Damit soll abgesteckt werden, in welchem rechtlichen Rahmen Entscheidungen und Handlungen der Aufsichtsbehörden stattfinden können. Dabei wird nicht angestrebt, alle juristischen Details zu nennen, sondern ein systematisches und strukturbezogenes Verständnis des Auftrags zu vermitteln. Ein historischer Rückblick auf die rechtliche Entwicklung folgt im Abschnitt II.

3.1 Bundesrecht

3.1.1 Begründung der Einrichtungsaufsicht

In den Kapiteln 1 und 2 wurde erläutert, dass der Staat als Wächter über das Wohl des Kindes auftritt und dass sich dieses Wächteramt einerseits in Form eines möglichen Eingriffs in die elterliche Sorge und andererseits in Form von Leistungen der Erziehungshilfe manifestiert. Wenn Sorgeberechtigte für einen Minderjährigen eine Hilfe zur Erziehung in stationären Einrichtungen (insbesondere gemäß § 34 SGB VIII) in Anspruch nehmen, liegt aber der besondere Fall vor, dass sie zwar Sorgerecht und -pflicht behalten – es handelt sich ja lediglich um eine „Hilfe zur Erziehung“ – dass sie aber üblicherweise nicht in den Alltag dieser Erziehungshilfe eingebunden sind. Solange sich der Minderjährige in der Einrichtung befindet, verfügen die Eltern nur sehr begrenzt über Einfluss oder Einsicht in das Betreuungs- und Erziehungsgeschehen. Aus der besonderen Situation der Abgeschlossenheit von Einrichtungen begründet sich die Existenz einer staatlichen Aufsicht über diese Einrichtungen: „Der Grad der möglichen Einflussnahme durch die Eltern bzw. PersSorgeBer ist [...] der Maßstab dafür, wann und in welchem Umfang Behörden eine solche Aufsichts-

kompetenz übertragen ist“ (Mörsberger in Wiesner 2011, Vor § 43, Rn. 15). Hinzu kommt, dass „bei der Sicherung der Betreuung außerhalb des Elternhauses auch noch besondere Risiken zu berücksichtigen [sind], denen auf diese Weise begegnet werden soll“ (Mörsberger in Wiesner 2011, Vor § 43, Rn. 15; ausführlich Mörsberger 2011 – Machtmissbrauch)³⁹.

Die Notwendigkeit einer staatlichen Einrichtungsaufsicht lässt sich also nicht aus dem Wächteramt über die elterliche Sorge ableiten, sondern direkt aus den Grundrechten des Kindes und seiner Schutzbedürftigkeit. Die Einrichtungsaufsicht steht daher *neben* den Regelungen zum Wächteramt über die elterliche Sorge.

„Haben [...] die Hilfen zur Folge, dass die Eltern ihre Sorge- bzw. Aufsichtspflicht delegieren, so hat ‚das System Jugendhilfe‘ die Pflicht, angemessene Vorkehrungen zu treffen, dass Gefährdungen im Kontext dieser Hilfen minimiert werden. Was der Staat den Eltern als Pflicht auferlegt (Art. 6 Abs. 2 S. 1 GG), muss er auch gegen sich selbst gelten lassen“ (Mörsberger in Wiesner 2011, Vor § 43, Rn. 16).

Wie erwähnt setzt die präventive Einrichtungsaufsicht nicht am Einzelfall des individuellen Kindes an⁴⁰. Die Verantwortung für das Wohl des einzelnen Kindes ist verteilt auf Träger und Mitarbeiter der Einrichtung, das für das Hilfeplanverfahren zuständige Jugendamt und die Sorgeberechtigten (vgl. Nonninger in Kunkel 2011, § 45, Rn. 3). Die Einrichtungsaufsicht ergänzt diese Aufgaben mit einer eigenen, spezifischen Perspektive insbesondere auf die *strukturellen Bedingungen* der Einrichtung und seines Trägers. Diese Perspektive führt auch zu einer eigenen Auffassung des Begriffes „Kindeswohl“ und dessen „Gewährleistung und „Gefährdung“ (siehe Kapitel 3.1.4). Diese Form der Aufsicht ist *unabhängig* sowohl von den fallzuständigen Jugendämtern als auch vom Willen der Sorgeberechtigten (Mörsberger in Wiesner 2011, Vor § 43, Rn. 21).

Zu beachten ist, dass die hier besprochenen Regelungen nicht nur für Einrichtungen der stationären Hilfen zur Erziehung gelten, sondern auch für Kindergärten, Tagesgruppen und andere Betreuungseinrichtungen. Ausnahmen gelten nur für einige in § 45 Abs. 1 SGB VIII explizit aufgezählte Einrichtungstypen, die entweder anderen Aufsichtsformen unterliegen (wie Schülerheime oder Internate, sofern diese landesgesetzlich der Schulaufsicht unterstehen) oder bei denen davon ausgegangen wird, dass die eigenen Aufsichtsmöglichkeiten der Sorgeberechtigten ausreichend

³⁹ Diese Risiken institutioneller Erziehung werden zum Teil in späteren Kapiteln angedeutet, sind ansonsten jedoch nicht das Thema dieser Arbeit.

⁴⁰ Dieser wird jedoch dann relevant, wenn Vorfälle eintreten, die ein intervenierendes Vorgehen der Aufsichtsbehörde erfordern.

sind (z. B. Jugendfreizeiteinrichtungen, Gaststätten). Dass der Gesetzgeber bei den betroffenen Einrichtungstypen nicht differenziert und keine jeweils angepassten Regelungen für verschiedene Fachbereiche erlässt, wird von Seiten der Aufsichtsbehörden kritisch bewertet (vgl. Göbel 2013, S. 20). Aufgrund ihrer Verschiedenheit wird in dieser Arbeit nicht die Anwendung der Aufsichtsregelungen auf die verschiedenen Fachbereiche geprüft; alle Überlegungen zur Rechtsanwendung beziehen sich auf den Bereich stationärer Erziehungshilfe⁴¹.

3.1.2 Zuständigkeit für den Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen

Gemäß § 85 Abs. 2 Nr. 6 SGB VIII ist der überörtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe sachlich zuständig für „die Wahrnehmung der Aufgaben zum Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen“. Für diese Regelung gilt jedoch eine Ausnahme: In § 85 Abs. 4 SGB VIII wurden solche abweichenden landesrechtlichen Regelungen für weiterhin gültig erklärt, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des SGB VIII bestanden. Dadurch wurde ermöglicht, dass in Bayern die Bezirksregierungen – die mittlere Landesbehörden, nicht jedoch überörtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind – die Zuständigkeit für diese Aufgaben behielten (Wiesner in Wiesner 2011, § 85, Rn. 35). Weitere Verlagerungen von Zuständigkeiten nach Inkrafttreten des SGB VIII wurden aber nicht erlaubt (vgl. Mörsberger in Wiesner 2011, § 45, Rn. 75a). Dass überhaupt Fachbehörden für die Einrichtungsaufsicht zuständig sind und nicht Ordnungsbehörden, ist laut Mörsberger mit Verweis auf die Heimaufsicht im Bereich von Pflegeheimen für Volljährige „nicht selbstverständlich“ (Mörsberger in Wiesner 2011, Vor § 43, Rn. 4). Dies lässt sich auch historisch erklären, da sich die Einrichtungsaufsicht aus der Pflegekinderaufsicht entwickelte, was in Abschnitt II dieser Arbeit ausführlich beschrieben wird.

Im Zusammenhang mit der Zuständigkeit des überörtlichen Trägers für die Einrichtungsaufsicht ist auch eine Grundgesetzänderung aus dem Jahr 2006⁴² zu beachten, die als „Föderalismusreform I“ bezeichnet wird. Diese bestimmte, dass Länder hinsichtlich der „Einrichtung der Behörden“ von bundesrechtlichen Vorgaben abweichen dürfen (vgl. Wiesner in

⁴¹ Ausnahmen ergeben sich zum Teil aus der Rechtsprechung, da Urteile im Kontext von § 45 SGB VIII häufig aus dem Praxisfeld der Kindertageseinrichtungen stammen, aber dennoch – wenn grundsätzliche Aussagen enthalten sind – für die stationären Erziehungshilfen berücksichtigt werden müssen.

⁴² Verkündet in BGBl. I 2006, S. 2034.

Wiesner 2011, Vor § 85, Rn. 10). Dies ermöglichte beispielsweise die faktische Auflösung des Landesjugendamtes in Niedersachsen im Jahr 2007 (vgl. Wiesner in Wiesner 2011, Vor § 85, Rn. 13). Die Föderalismusreform erlaubt jedoch nicht, dass die grundsätzliche sachliche Zuständigkeit für die Einrichtungsaufsicht von dem überörtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe weg verlagert werden darf (Wabnitz 2006, S. 4), sondern betrifft lediglich die Organisation der entsprechenden Behörde. Die landesspezifischen Unterschiede der behördlichen Strukturen werden in Kapitel 4 erläutert.

3.1.3 Grundlagen der Aufsichtsregelungen

Der § 45 SGB VIII ist die zentrale Rechtsgrundlage der Einrichtungsaufsicht. In ihm ist festgelegt, dass ein „Träger einer Einrichtung, in der Kinder oder Jugendliche ganztägig oder für einen Teil des Tages betreut werden oder Unterkunft erhalten, [...] für den Betrieb der Einrichtung der Erlaubnis [bedarf]“ (§ 45 Abs. 1 S. 1 SGB VIII). Ein erster Eckpfeiler besteht also in der Regelung, dass überhaupt eine Betriebserlaubnis (BE) für Betreuungseinrichtungen für Minderjährige erforderlich ist – und zwar, bevor die Einrichtung in Betrieb genommen wird. Dieser „*präventive Erlaubnisvorbehalt*“ ist nicht selbstverständlich, sondern wurde erst 1990/1991 eingeführt⁴³ (siehe dazu Abschnitt II).

Ein zweiter Eckpfeiler der Aufsichtsregelungen besteht darin, dass die Betriebserlaubnis immer dann zu erteilen ist, „wenn das Wohl der Kinder und Jugendlichen in der Einrichtung gewährleistet ist“ (§ 45 Abs. 2 S. 1 SGB VIII). Bei „*Gewährleistung*“ des Kindeswohls besteht also ein Rechtsanspruch auf eine BE. Hieraus ergibt sich eine *Prüfverpflichtung der Aufsichtsbehörde vor Erteilung der BE*.

Drittens ist die BE „zurückzunehmen oder zu widerrufen, wenn das Wohl der Kinder oder der Jugendlichen in der Einrichtung gefährdet und der Träger der Einrichtung nicht bereit oder nicht in der Lage ist, die Gefährdung abzuwenden“ (§ 45 Abs. 7 S. 1 SGB VIII). Die letztgenannte Formulierung erinnert an § 1666 Abs. 1 BGB und verdeutlicht, dass die BE nicht unbegrenzt gilt, sondern die Grenzen der Kindeswohlgefährdung auch durch die institutionelle Erziehung und Betreuung zu wahren sind. Bei einem Überschreiten dieser Grenzen ist der Staat in seinem Wächteramt berufen. Auch hier gilt jedoch, dass das stärkste Mittel – hier der Entzug der BE, dort im Kontext des § 1666 BGB der Entzug des elterlichen Sorgerechts – nur als Ultima Ratio in Betracht kommt. Die BE ist nur zu entzie-

⁴³ Mit der Einführung des SGB VIII (BGBl. I 1990, S. 1163).

hen, wenn keine kooperative Abwendung der festgestellten Gefährdung möglich ist und auch mildere Interventionen – in § 45 SGB VIII genannt werden dazu die Instrumente „Beratung“, „Nebenbestimmungen“ und „Auflagen“, ergänzt durch die gesondert beschriebene Tätigkeitsuntersagung nach § 48 SGB VIII – nicht möglich oder erfolgreich sind. Aus dieser Begrenztheit der Betriebserlaubnis ergibt sich die *Pflicht zur Aufsichtsführung über den laufenden Betrieb der Einrichtung*. Als Instrumente dieser Aufsichtsführung werden die örtliche Prüfung (§ 46 SGB VIII) und Meldepflichten (§ 47 SGB VIII) ergänzend normiert.

Weiterhin enthält § 45 SGB VIII noch diverse Bestimmungen zum Geltungsbereich⁴⁴, zu den Voraussetzungen für eine BE-Erteilung und zu anzuwendenden Verfahren. Diese werden in den Kapiteln 3.1.5 ff. weiterführend erläutert. Zunächst soll jedoch die spezifische Verwendung des Kindeswohlbegriffs im Kontext des § 45 SGB VIII betrachtet werden.

3.1.4 „Gewährleistung“ und Gefährdung“ des Kindeswohls im Kontext von § 45 SGB VIII

In dieser Arbeit wurde der Kindeswohlbegriff bisher in zwei verschiedenen Kontexten erläutert:

1. Die Kindeswohl*gefährdung* als eine notwendige Voraussetzung für Eingriffe des Staates in die elterliche Sorge, die für die Anwendung des § 1666 BGB (Kapitel 1.2) und ähnlich auch § 8a SGB VIII (Kapitel 2.2) zentrale Bedeutung einnimmt. In diesem Kontext bestehen grundlegende Handlungsprinzipien darin, dass sich mögliche Eingriffe erstens immer am Einzelfall orientieren müssen und deshalb keine „Kataloge“ von Prüfkriterien verwendet werden dürfen. Zweitens dürfen solche Eingriffe nicht präventiv, sondern nur anhand konkreter Gefährdungen erfolgen. Drittens wurde festgestellt, dass eine Bewertung des Kindeswohls nur anhand ethischer Überlegungen und normativer Entscheidungen möglich ist, die ständig reflektiert und aktualisiert werden müssen (Kapitel 1.2.2).

2. Die *Gewährleistung* des Kindeswohls als Ziel präventiver Erziehungshilfeleistungen gemäß § 27 SGB VIII (Kapitel 2.3): Dabei wurde unter anderem festgestellt, dass Entscheidungen darüber, ob überhaupt erzieherischer Bedarf besteht und welches die geeignete Hilfe für einen Einzelfall ist, sehr komplex sind. Statt Mindestanforderungen an eine kindeswohl-gewährleistende Erziehung zu formulieren, werden Entscheidungen über

⁴⁴ Ebenso auch § 48a SGB VIII, der lediglich den Einrichtungsbegriff auch auf „sonstige betreute Wohnformen“ – etwa betreute Wohngemeinschaften – erweitert.

erzieherischen Bedarf daher im Zusammenwirken mehrerer Fachkräfte und unter Beteiligung der Adressaten getroffen.

Diese beiden Verwendungen des Kindeswohlbegriffs beziehen sich jeweils auf Fälle individueller Minderjähriger und regeln die Aufgaben staatlicher Akteure gegenüber einzelnen Personen. Wie oben erläutert wurde, reicht dieser Schutz in der besonderen Situation der Unterbringung von Minderjährigen in Einrichtungen nicht aus, weshalb die Einrichtungsaufsicht diese „Schutzlücke“ schließen soll. Ihr Auftrag besteht darin, einerseits nur solchen Einrichtungen den Betrieb zu erlauben, in denen das Kindeswohl „gewährleistet“ ist, und andererseits diese während des Betriebs zu prüfen und zu intervenieren, wenn das Kindeswohl „gefährdet“ ist. Der wesentliche Unterschied zu den beiden oben genannten Auffassungen liegt in der *Strukturbezogenheit* des hier verwendeten Kindeswohlbegriffs. Daraus folgt ein anderes Verständnis von „Einzelfall“: Im Kontext der Einrichtungsaufsicht bedeutet Einzelfallorientierung die Orientierung an der einzelnen Einrichtung, nicht an dem einzelnen Minderjährigen.

Wie dargestellt ist aber die Erfassung der besonderen Situation des individuellen Kindes die Basis jeglicher bisher beschriebener Entscheidungen zum Thema Kindeswohl. Für einen *einrichtungsbezogenen Kindeswohlbegriff* muss daher eine Ableitung gefunden werden, die einerseits der Individualität der Minderjährigen gerecht wird und andererseits strukturbezogene Bewertungen ermöglicht.

Natürlich kann es Bedingungen für Einrichtungen geben, die als Mindestvoraussetzung für jegliche Kinderbetreuung angesehen werden können. Andere dagegen können nur in Abhängigkeit von Bedürfnissen der dort betreuten Minderjährigen beurteilt werden. Für das Wohl des individuellen Kindes ist es daher mitentscheidend, in einer „passenden“ Einrichtung untergebracht zu sein, die nicht nur allgemeine Mindestvoraussetzungen erfüllt, sondern auch solche, die aufgrund der Besonderheiten dieses Individuums notwendig sind. Für das Wohl des Kindes im Einzelfall, also die „Passung“ zwischen Kind und Einrichtung, ist aber nicht die Aufsichtsbehörde verantwortlich, sondern dies wird im Hilfeplanverfahren unter Federführung des zuständigen Jugendamtes ohne Beteiligung der Aufsichtsbehörden entschieden (siehe Kapitel 2.3.2). Wichtig für das Wohl des individuellen Kindes ist deshalb, dass die am Hilfeplanverfahren Beteiligten die Eignung einer Einrichtung für ein bestimmtes Kind einschätzen können. Dazu dient in erster Linie die Konzeption der Einrichtung. *Die Konzeption stellt daher die „Schnittstelle“ zwischen dem Wohl des einzelnen Kindes und den strukturellen Bedingungen der Einrichtung*

dar. Die Aufsichtsbehörde nimmt in diesem Kontext eine Art „Verbraucherschutzfunktion“ wahr (Mörsberger in Wiesner 2011, § 45, Rn. 8a). Vor Betriebserlaubniserteilung müssen daher entweder die zu einer Konzeption passenden Voraussetzungen bestimmt und realisiert werden oder es muss umgekehrt eine Konzeption so formuliert werden, dass darin versprochene Leistungen mit den vorhandenen Voraussetzungen erbracht werden können. Ob das Kindeswohl im Sinne der Einrichtungsaufsicht „gewährleistet“ oder „gefährdet“ ist, muss entsprechend immer *relativ* zum Zweck und zur Konzeption der Einrichtung beurteilt werden.

Ein weiterer Aspekt besitzt jedoch große Bedeutung für die praktische Festlegung von Mindestanforderungen: Die Behörde ist gemäß dem Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 GG dazu verpflichtet, in ihrem Verwaltungshandeln gleiche Einrichtungen gleich und unterschiedliche Einrichtungen unterschiedlich zu behandeln (vgl. Münder 2010, S. 19). Bei der Betriebserlaubniserteilung muss daher trotz der Einzelfallorientierung auch die *Vergleichbarkeit von Einrichtungen* und die relative Einheitlichkeit jeweils formulierter Anforderungen beachtet werden. Dieser Grundsatz wird unten noch einmal aufgegriffen.

Zur Annäherung an eine weitere Bestimmung dieser Begriffe soll zunächst ihre Verwendung im Gesetzestext von § 45 SGB VIII betrachtet werden:

- Die *Nicht-Gewährleistung* des Kindeswohls diente in der alten Fassung des § 45 SGB VIII (bis 31.12.2011)⁴⁵ als Versagensgrund einer Betriebserlaubnis vor Betriebsaufnahme. Diese war insbesondere dann „anzunehmen“, wenn die Betreuung durch geeignete Kräfte nicht gesichert war oder die gesellschaftliche und sprachliche Integration oder die gesundheitliche Vorsorge und medizinische Betreuung erschwert wurde.
- In der aktuellen Fassung⁴⁶ des § 45 SGB VIII wird dies sprachlich umgekehrt und positiv ein Anspruch auf Betriebserlaubnis bei *Gewährleistung* des Kindeswohls formuliert. Diese sei „anzunehmen“, wenn die gesetzlich nicht definierten, „dem Zweck und der Konzeption der Ein-

⁴⁵ So bestehend seit der Einführung des SGB VIII (BGBl. I 1990, S. 1163), zuletzt geändert durch das Kinder- und Jugendhilfweiterentwicklungsgesetz – KICK (BGBl. I 2005, S. 2729), im Folgenden als „alte Fassung“ bezeichnet.

⁴⁶ In dieser Fassung bestehend seit Inkrafttreten des Gesetzes zur Stärkung eines aktiven Schutzes von Kindern und Jugendlichen (Bundeskinderschutzgesetz - BKiSchG) vom 22.12.2011 (BGBl. I 2011, S. 2975), im Folgenden gelegentlich als „aktuelle Fassung“ oder als „neue Fassung“ bezeichnet.

richtung entsprechenden räumlichen, fachlichen, wirtschaftlichen und personellen Voraussetzungen für den Betrieb erfüllt sind“ (§ 45 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 SGB VIII).

- Die *Gefährdung* des Kindeswohls dient als Anlass für den Entzug der Betriebserlaubnis *nach* Betriebsaufnahme (§ 45 Abs. 7 SGB VIII) sowie als Begründung zur Erteilung von Auflagen (§ 45 Abs. 6 S. 3 SGB VIII).
- Weitere Gründe zur Erteilung von Auflagen sind auch die Abwendung einer *drohenden Beeinträchtigung oder Gefährdung* des Kindeswohls (§ 45 Abs. 6 S. 3 SGB VIII) sowie allgemein die *Sicherung* des Kindeswohls (§ 45 Abs. 4 SGB VIII).

Auf dem „Maßstab“ des Kindeswohls müssen also auch hier verschiedene „Schwellenwerte“ unterschieden werden:

A. Gewährleistung und Mindestvoraussetzungen

Aus logischen Gründen dürfte der Nachweis schwierig sein, dass das Kindeswohl *positiv gewährleistet* ist. Ähnlich wie bei wissenschaftlichen Theorien gilt auch hier, dass es deutlich anspruchsvoller ist, die uneingeschränkte Gültigkeit einer Aussage zu beweisen, als sie zu falsifizieren. Die Neuformulierung durch das BKiSchG im Jahre 2011 ist aus dieser Perspektive kritisch zu betrachten (vgl. Nonninger in Kunkel 2011, § 45, Rn. 58; Schindler 2004, S. 169 f.). Wichtig ist deshalb die Formulierung der „Annahme“ einer Kindeswohlgewährleistung. Hierin wird deutlich, dass bei der BE-Erteilung keine zweifelsfrei abgesicherten Prognosen notwendig sind, sondern dass eine Annäherung ausreicht.

Die angenommene Kindeswohlgewährleistung ist deshalb gleichzusetzen mit der Erfüllung von *Mindestanforderungen* (oder synonym Mindestvoraussetzungen) an eine Einrichtung. Mindestvoraussetzungen bewegen sich aus logischen und verfassungsrechtlichen Gründen eigentlich „in einem Bereich unterhalb der Gewährleistung des Kindeswohls“ (Schindler 2004, S. 172). Sind sie erfüllt, kann damit also genau genommen noch nicht von einer Gewährleistung des Kindeswohls gesprochen werden – aber diese muss ja auch nicht bewiesen, sondern lediglich angenommen werden. Sind die Mindestvoraussetzungen jedoch nicht erfüllt, kann eine Gewährleistung nicht mehr angenommen werden, und es liegen *Mängel* vor. Damit ist ein hoheitliches Agieren legitim, das jedoch in jedem Fall verhältnismäßig und ausschließlich am Kindeswohl orientiert sein muss. Dazu ist ein abgestuftes Verfahren vorgesehen, das in Kapitel 3.1.9 näher beschrieben wird.

B. Drohende Beeinträchtigung oder Gefährdung, Sicherung des Kindeswohls

Die nächste zu beachtende Formulierung ist die der „*drohenden Beeinträchtigung oder Gefährdung*“ des Kindeswohls. Erstens ist damit nicht zwangsläufig eine „Gefährdung“ gemeint („Gefahr, daß sich bei der weiteren Entwicklung eine erhebliche Schädigung mit ziemlicher Sicherheit voraussehen läßt“, siehe Kapitel 1.2.1 C), sondern bereits eine „Beeinträchtigung“ rechtfertigt ein Aktivwerden zur Abwendung. Offenbar muss die drohende Schädigung also nicht „erheblich“ sein. Zweitens muss dieser Tatbestand nicht „gegenwärtig“ erfüllt sein, sondern es reicht aus, dass dieser „droht“. Es sind hier also gleich zwei kaskadierende Prognoseleistungen gefragt, denn auch der Begriff der „Gefahr“ enthält bereits die Prognose einer Schädigung. Nicht eindeutig ist bestimmt, ob bereits dann eine Gefährdung oder Beeinträchtigung „droht“, wenn das Kindeswohl „*nicht gewährleistet*“ ist (eher zustimmend: Happe/Saurbier 2006, § 44, Rn. 8a; kritisch: Schindler 2004, S. 172) oder ob es sich um zwei unterschiedliche Schwellenwerte handelt. In Ermangelung besserer Definitionen könnte man zur Bestimmung dieses Bereiches aber den Korridor nennen, der sich ergibt, wenn zwar die Mindestvoraussetzungen nicht erfüllt werden, aber noch keine Kindeswohlgefährdung vorliegt.

Daneben steht noch der Begriff der „Sicherung“. Aus der Begründung dieser Formulierung (BR-Drs. 503/89, zu § 44 KJHG) geht hervor, dass er offenbar als synonym zu der Schwelle verstanden wird, die in der bis Ende 2011 geltenden Fassung des SGB VIII der Erlaubniserteilung zugrundegelegt wurde (die Nicht-Feststellung der Nicht-Gewährleistung). Happe/Schimke meinen, „Sicherung“ sei gleichbedeutend mit „Abwendung einer drohenden Beeinträchtigung oder Gefährdung des Wohls“ (Happe/Schimke 2007, § 45, Rn. 122). Wenn eine Maßnahme zur „Sicherung“ des Kindeswohls erfolgt, dann also in der Absicht, aus dem „Korridor“ der drohenden Gefährdung heraus wieder die Schwelle der Mindestvoraussetzungen zu überschreiten.

Die „drohende Kindeswohlgefährdung“ bzw. die Aufgabe der „Sicherung des Kindeswohls“ legitimieren Eingriffe in Form von Auflagen und Nebenbestimmungen.

C. Kindeswohlgefährdung

Zuletzt ist der Begriff der *Kindeswohlgefährdung* zu nennen. Hier ist zunächst die Schwelle der Kindeswohlgefährdung nach den Kriterien und angelehnt an die *Kasuistik des § 1666 BGB* zu betrachten (siehe Kapitel 1.2). Ist diese überschritten, sind staatliche Eingriffe in die Trägerautonomie bis hin zum Entzug der BE (als Ultima Ratio, wenn die Gefährdung

anders nicht beseitigt wird) legitim und notwendig. Jedoch gelten im Kontext des § 45 SGB VIII weniger strenge Maßstäbe als im Kontext des § 1666 BGB. In einer aktuellen Entscheidung äußert sich das OVG Hamburg zu dieser Frage wie folgt:

„Mit dem Begriff des Kindeswohls knüpft der Gesetzgeber an § 1666 BGB an, der sich auf das körperliche, geistige und seelische Wohl des Kindes erstreckt. Diese Anknüpfung bedeutet indes nicht, dass für ein Eingreifen der Aufsichtsbehörde nach § 45 Abs. 7 Satz 1 SGB VIII dieselben strengen Maßstäbe zu stellen sind, wie sie nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs für Maßnahmen des Familiengerichts zu fordern sind. [...] Für Maßnahmen nach § 45 Abs. 7 Satz 1 SGB VIII ausreichend, aber auch erforderlich ist demnach das Bestehen einer *konkreten Gefahr* für das Kindeswohl im oben beschriebenen Sinne. Eine derartige liegt danach vor, wenn *aufgrund von Tatsachen* im Einzelfall die *hinreichende Wahrscheinlichkeit* besteht, dass das körperliche, geistige oder seelische Wohl des Kindes *Schaden nehmen wird*“ (OVG Hamburg vom 14.12.2012 – 4 Bs 248/12, unveröffentlicht, abrufbar über juris, Rn.16, Hervorhebungen T.M.).

Zum Vergleich bestand die Gefährdungsdefinition zu § 1666 BGB darin, dass eine „gegenwärtige, in einem solchen Maße vorhandene Gefahr, daß sich bei der weiteren Entwicklung eine erhebliche Schädigung mit ziemlicher Sicherheit voraussehen läßt“ (BGH vom 14.07.1956 – IV ZB 32/56; NJW 1956, 1434), vorliegen muss. Von dem wohl nur sprachlichen Unterschied abgesehen, dass statt „ziemliche Sicherheit“ die Formulierung „hinreichende Wahrscheinlichkeit“ verwendet wird, scheint die zentrale Differenz zu sein, dass das OVG Hamburg lediglich von „Schaden“ statt einer „erheblichen Schädigung“ spricht. Leider definiert das OVG Hamburg diesen Schadensbegriff nicht näher, sondern erläutert lediglich ein Beispiel (in diesem Fall hohe Personalfuktuation in einer Kindertageseinrichtung), in dem *kein* Schaden drohte. Zur genaueren Bestimmung des Gefährdungsbegriffes im Sinne des § 45 SGB VIII würde analog zu § 1666 BGB eine eigene Kasuistik benötigt. Der derzeitige Stand der Rechtsprechung wird in Kapitel 3.1.9 D dargestellt, darunter auch der genannte Beschluss des OVG Hamburg.

D. Unterscheidung von „Gefährdung“ und „Nicht-Gewährleistung“

In dem Beschluss aus dem Dezember 2012 hat das OVG Hamburg außerdem klargestellt, dass überhaupt zwischen „Gefährdung“ und der „Nicht-Gewährleistung“ unterschieden wird und für einen *Entzug einer BE* nicht derselbe Maßstab gelten darf wie für die *Verweigerung einer BE*.

„Eine Gefährdung des Kindeswohls besteht indes nicht schon dann, wenn (nur) nachträglich die Voraussetzungen für die Erteilung der Betriebserlaubnis entfallen sind. Gegen eine solche Auslegung spricht der bereits erwähnte Wortlaut der Vorschrift. § 45 Abs. 7 Satz 1 SGB VIII nennt als Voraussetzung für die Rücknahme oder den Widerruf der Betriebserlaubnis ausdrücklich die ‚Gefähr-

„dung‘ des Kindeswohls, während für die Erteilung der Betriebserlaubnis in § 45 Abs. 2 Satz 1 SGB VIII maßgeblich ist, dass das Wohl der Kinder und Jugendlichen in der Einrichtung ‚gewährleistet‘ ist. Danach reicht es für die Nichterteilung einer Betriebserlaubnis bereits aus, dass unter dem Blickwinkel einer Gefahrvorsorge Bedenken dahingehend bestehen, dass in der Einrichtung das Wohl von Kindern und Jugendlichen Schaden nehmen könnte“ (OVG Hamburg vom 14.12.2012 – 4 Bs 248/12, unveröffentlicht, abrufbar über juris, Rn.15).

Vor diesem Beschluss war lange Zeit unklar, inwieweit Tatbestände, die das Versagen einer BE rechtfertigen, gleichzeitig auch ausreichend für ihren nachträglichen Entzug sind. So schrieb etwa Möller im Jahr 2006: „Das Wohl der Minderjährigen ist gefährdet, wenn Umstände, die zur Versagung der Erlaubnis führen, nachträglich eintreten oder nachträglich bekannt werden“ (in Möller/Nix 2006, § 45, Rn. 22). Zu dieser Verwirrung hatte auch die Bundesregierung beigetragen, die in der Begründung des Gesetzes von 1989 die Begriffe nicht differenzierte, obwohl dieser Unterschied auch damals schon im Gesetzestext bestand. So hieß es in der Begründung: „Wenn [...] der Schutz Minderjähriger in der Einrichtung also nicht gewährleistet ist, bleibt kein Raum mehr für eine Aufrechterhaltung der Erlaubnis“ (BT-Drs. 11/5948, S. 84)⁴⁷.

Auch eher praktische Fragen waren lange ungeklärt, so etwa die Frage, ob es bereits den Sachverhalt einer Kindeswohlgefährdung erfüllt, wenn aufgrund einer „drohenden Gefährdung“ eine Auflage erteilt, diese dann aber nicht erfüllt wird. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof⁴⁸ leitete aus *wiederholten* Verstößen gegen Auflagen eine Unzuverlässigkeit des Trägers ab, die den Tatbestand der Kindeswohlgefährdung erfüllte. Daraus folgt aber auch, dass die Nichteinhaltung einer Auflage für sich genommen noch nicht automatisch einer Kindeswohlgefährdung entspricht, sondern nur der Aufrechterhaltung einer „drohenden Gefährdung“.

E. Schwellenwerte zum Kindeswohl und Maßnahmen der Aufsichtsbehörde
In der aktuellen Zusammenschau der relevanten Gesetzestexte und Gerichtsentscheidungen kann inzwischen die folgende Übersicht über die verschiedenen Schwellenwerte hinsichtlich des Kindeswohls und der daran orientierten Maßnahmen der Aufsichtsbehörde (Abbildung 3) als gesichert gelten. Die einzelnen Maßnahmen der Aufsichtsbehörde, die in der Abbildung an der rechten Seite aufgeführt sind, werden in den folgenden Kapiteln näher beschrieben.

⁴⁷ Auch in einem früheren Text des Verfassers (Mühlmann 2011) wird nicht zwischen Gefährdung und Nicht-Gewährleistung unterschieden.

⁴⁸ BayVG vom 10.01.2008 – 12 CS 07.3433, Sozialrecht aktuell 2008, 76, 79

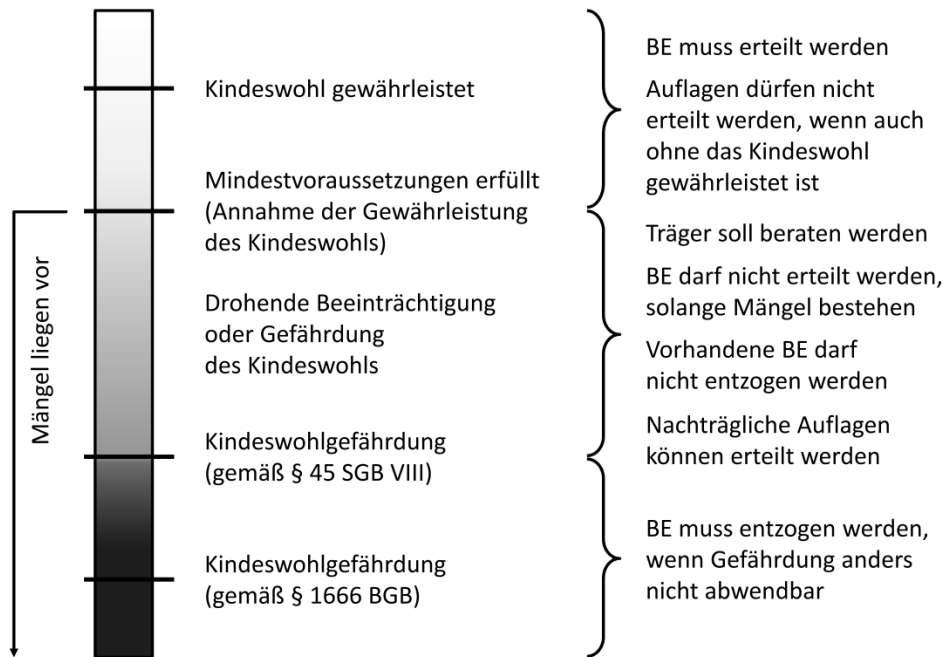


Abbildung 3: Schwellenwerte zum einrichtungsbezogenen Kindeswohl im Kontext des § 45 SGB VIII und Maßnahmen der Aufsichtsbehörde (eigene Darstellung)

3.1.5 Inhaltliche Bestimmung von Mindestvoraussetzungen

Die Bedingungen zur Erteilung einer Betriebserlaubnis werden in § 45 Abs. 2 SGB VIII aufgezählt:

„Die Erlaubnis ist zu erteilen, wenn das Wohl der Kinder und Jugendlichen in der Einrichtung gewährleistet ist. Dies ist in der Regel anzunehmen, wenn

1. die dem Zweck und der Konzeption der Einrichtung entsprechenden räumlichen, fachlichen, wirtschaftlichen und personellen Voraussetzungen für den Betrieb erfüllt sind,
2. die gesellschaftliche und sprachliche Integration in der Einrichtung unterstützt wird sowie die gesundheitliche Vorsorge und die medizinische Betreuung der Kinder und Jugendlichen nicht erschwert werden sowie
3. zur Sicherung der Rechte von Kindern und Jugendlichen in der Einrichtung geeignete Verfahren der Beteiligung sowie der Möglichkeit der Beschwerde in persönlichen Angelegenheiten Anwendung finden“ (§ 45 Abs. 2 SGB VIII).

Der einzige Maßstab zur Beurteilung, ob dem Rechtsanspruch auf eine BE entsprochen oder sie versagt wird, ist die *Gewährleistung* des Wohls der Minderjährigen in der Einrichtung. Wenn die Erlaubnisbehörde dem Rechtsanspruch nicht stattgibt, trägt sie die alleinige Darlegungs- und Beweislast dafür, dass und warum das Kindeswohl nicht gewährleistet ist. Ihre Entscheidung ist gerichtlich voll überprüfbar (Lakies in Munder/Meysen/Trenczek 2013, § 45, Rn. 24, 27).

Das Gesetz nennt einige Kriterien, bei deren Vorliegen „in der Regel“ eine Gewährleistung des Kindeswohls „anzunehmen ist“. Die Formulierung „in

der Regel“ bedeutet hier – wie in der Rechtssprache üblich –, dass die genannten Kriterien „nicht abschließend“ (Lakies in Münder/Meysen/Trenczek 2013, § 45, Rn. 28) sind, dass also auch weitere Kriterien geprüft werden können. Für dieses Verständnis spricht auch, dass die bis zum 31.12.2011 geltende Fassung des § 45 SGB VIII bereits eine nicht abschließende Auflistung möglicher Versagenskriterien enthielt und weitere Kriterien durch die Formulierung „in sonstiger Weise das Wohl [...] nicht gewährleistet ist“ (§ 45 Abs. 2 S. 2 Nr. 2 SGB VIII alte Fassung) eingeschlossen wurden. Der Begründung der Gesetzesänderung ist nicht zu entnehmen, dass der Gesetzgeber diesen Umstand sachlich verändern wollte, auch Mörsberger spricht lediglich von redaktionellen Änderungen sowie einer Konkretisierung, nicht aber von einer deutlichen Veränderung der Rechtslage (Mörsberger in Wiesner 2011, § 45, Rn. N 15 f.). Im nicht-juristischen Sprachgebrauch wäre zwar auch eine gegenteilige Interpretation möglich, denn wenn das Kindeswohl bereits bei Erfüllung der genannten Kriterien „in der Regel“ gewährleistet ist, könnte gemeint sein, dass weitere Aspekte nur in Ausnahmefällen geprüft werden dürfen. Diesem Verständnis kann aber aus den genannten Gründen nicht gefolgt werden.

Unter § 45 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 SGB VIII werden keine zu erfüllenden Mindestanforderungen genannt, aber es werden die zu prüfenden Dimensionen aufgezählt – nämlich räumliche, fachliche, wirtschaftliche und personelle Voraussetzungen für den Betrieb. Dies verweist auf eine *umfassende Prüfverpflichtung*, die sich nicht nur auf einzelne Aspekte (etwa das pädagogische Konzept) beschränken darf. Zweitens wird dargestellt, dass es für diese Prüfdimensionen *keine absoluten Referenzwerte* gibt, sondern dass diese relativ und am Zweck und der Konzeption der Einrichtung zu messen sind. Das heißt, Gegenstand der Prüfung ist, inwieweit das tatsächliche Angebot einerseits dem Zweck einer stationären Jugendhilfeeinrichtung entspricht und andererseits – da stationäre Einrichtungen sehr vielfältig sein dürfen und sollen – der konzeptionellen Selbstdarstellung der Einrichtung. Zu bedenken ist hier beispielsweise die Zielgruppe der Einrichtung. So sind an eine Einrichtung für jugendliche Sexualstraftäter selbstverständlich andere Maßstäbe anzulegen als an ein „Babyfens-ter“ (vgl. auch Lakies in Münder/Meysen/Trenczek 2013, § 45, Rn. 29).

Unter § 45 Abs. 2 S. 2 Nr. 2 SGB VIII und § 45 Abs. 2 S. 2 Nr. 3 SGB VIII werden zusätzliche Kriterien genannt, die Einrichtungen auch unabhängig von ihrer Konzeption zu erfüllen haben: Sie müssen die gesellschaftliche und sprachliche Integration „unterstützen“ und dürfen die gesundheitliche Vorsorge und die medizinische Betreuung der Minderjährigen

„nicht erschweren“. Diese Regelungen sind zwar allgemein formuliert, wurden aber vor allem mit Blick auf bestimmte „integrationsfeindliche“ Einrichtungen eingefügt, nämlich beispielsweise von „Koranschulen“ (vgl. Lakies in Mündler/Meysen/Trenczek 2013, § 45, Rn. 37). Auch müssen die Einrichtungen daraufhin geprüft werden, ob „geeignete Verfahren der Beteiligung sowie der Möglichkeit der Beschwerde in persönlichen Angelegenheiten Anwendung finden“. Kriterien der Eignung von Beteiligungs- oder Beschwerdeverfahren finden sich jedoch nicht.

Insgesamt wird deutlich, dass die Bedingungen zur Erteilung einer BE bundesgesetzlich nur hinsichtlich der *Prüfkriterien*, nicht aber hinsichtlich der Qualität oder Quantität der *Ausprägung* dieser Kriterien bestimmt werden. Dies zeigt bildhaft auch Abbildung 4, die sowohl die im Gesetz genannten Themenbereiche enthält als auch einige Ergänzungen und Interpretationen, die in den einschlägigen Gesetzeskommentaren als unstrittig gelten (Aufzählung nicht abschließend):



Abbildung 4: Prüfkriterien bei Betriebserlaubniserteilung (eigene Darstellung)

Solange diese Merkmale nicht operationalisiert bzw. quantifiziert sind, stellen sie keine Grenzen dar, sondern geben lediglich die Themen vor, die bei einer Grenzziehung berücksichtigt werden müssen (vgl. auch Nikles 2011, S. 4). Solche Grenzziehungen finden letztlich erst durch Einzelfallentscheidungen der Behörden statt, die wiederum gerichtlich kontrol-

lierbar sind. Orientierung können auch Vereinbarungen zwischen Aufsichtsbehörden und Fachverbänden oder auch Rahmenverträge (siehe Kapitel 2.1.2 C. b) bieten, die jedoch für die Betriebserlaubniserteilung rechtlich nicht bindend sind. Dies gilt auch für einzelne Leistungsvereinbarungen gemäß § 78b SGB VIII mit örtlichen Jugendämtern. Die Verbindlichkeit solcher Verträge für die BE besonders deutlich ablehnend äußert sich Meier in einem Gutachten im Auftrag eines freien Wohlfahrtsverbandes⁴⁹:

„Die Mindestanforderungen nach §§ 45 ff. SGB VIII sind regelmäßig nicht identisch mit den in Leistungsvereinbarungen der Einrichtungsträger mit dem örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe nach § 78 b SGB VIII definierten Standards. Letztere dienen nicht dem Zweck, ordnungsrechtliche Mindestanforderungen zum Schutz der Kinder und Jugendlichen vor Gefahren festzuschreiben, sondern das Leistungsangebot hinsichtlich Art, Inhalt, Umfang und Qualität vertraglich festzuschreiben. Nach § 78 b SGB VIII vereinbarte Leistungsangebote gehen typischer Weise über die bloße Gewährleistung des Kindeswohls hinaus und beschreiben Leistungen zur fachlich hochwertigen Erziehung und Förderung von jungen Menschen“ (Meier 2011, S. 12).

Hier wird auch ein wichtiger Aspekt erwähnt, der bereits in Kapitel 1.1 genannt wurde: Der Staat beschränkt sich bei der Einrichtungsaufsicht auf die Abwehr von Gefahren, so dass sich der Aufsichtsauftrag immer nur auf die Gewährleistung von *Mindestanforderungen* beschränkt und nie das Anstreben optimaler Bedingungen umfasst (Mörsberger in Wiesner 2011, § 45, Rn. 12).

3.1.6 Prüfung der Mindestvoraussetzungen

In § 45 Abs. 3 SGB VIII werden einige Verfahrensstandards formuliert, die bei der Prüfung der Voraussetzungen beachtet werden müssen. Sie enthalten auch Pflichten des Trägers, damit sein Antrag auf BE erfolgreich sein kann:

⁴⁹ Es sei erwähnt, dass nicht nur Meier einer „Interessengruppe“ zugeordnet werden kann. Die meisten der Fachautoren und Rechtskommentatoren zum Themenkomplex der Einrichtungsaufsicht sind oder waren selbst – zumeist in leitender Funktion – bei solchen Behörden tätig. Dies betrifft nach Kenntnis des Verfassers Abel, Betz, Gernert, Happe, Mann, Mörsberger, Nonninger, Post, Schnapka und Stoppel. Mit dieser Feststellung ist keine Wertung hinsichtlich der Validität der jeweiligen Veröffentlichungen verbunden. Die jeweilige „Nähe“ zu verschiedenen Perspektiven kann bei differierenden fachlichen Meinungen aber erklärend herangezogen werden. Sachverhalte, zu denen unterschiedliche fachliche Meinungen zu finden sind, zeigen insbesondere an, dass es dort noch keine gerichtliche Klärung gab.

„Zur Prüfung der Voraussetzungen hat der Träger der Einrichtung mit dem Antrag

1. die Konzeption der Einrichtung vorzulegen, die auch Auskunft über Maßnahmen zur Qualitätsentwicklung und -sicherung gibt, sowie
2. im Hinblick auf die Eignung des Personals nachzuweisen, dass die Vorlage und Prüfung von aufgabenspezifischen Ausbildungsnachweisen sowie von Führungszeugnissen nach § 30 Absatz 5 und § 30a Absatz 1 des Bundeszentralregistergesetzes sichergestellt sind; Führungszeugnisse sind von dem Träger der Einrichtung in regelmäßigen Abständen erneut anzufordern und zu prüfen“ (§ 45 Abs. 3 SGB VIII).

Hier werden zwei Anforderungen an den Träger formuliert. Erstens muss er eine schriftliche Konzeption einreichen – nur damit ist überhaupt eine Einschätzung der oben genannten Voraussetzungen für den Betrieb möglich. Zweitens muss er nachweisen, dass er die Eignung des von ihm beschäftigten Personals prüft.

A. Verantwortlichkeit für die Eignungsprüfung des Personals

Der letzte Teilsatz ist doppeldeutig formuliert: „Führungszeugnisse sind von dem Träger [...] anzufordern und zu prüfen“ kann einerseits bedeuten, dass der Träger selbst diese Zeugnisse von den Mitarbeitern anfordert und prüft – es kann aber auch bedeuten, dass die Aufsichtsbehörde die Zeugnisse von dem Träger anfordern und dann prüfen soll. Lakies vertritt die zweite Ansicht (Lakies in Münder/Meysen/Trenczek 2013, § 45, Rn. 46-48), anderer Auffassung sind Mörsberger (in Wiesner 2011, § 45, Rn. N 24) und Mann (in Schellhorn u. a. 2012, § 45, Rn. 28). Aufklärung verschafft die Begründung des BKiSchG seitens der Bundesregierung, in der es heißt, die Erlaubnis setze „künftig auch einen Nachweis über die Vorlage aufgabenspezifischer Ausbildungsnachweise sowie erweiterter Führungszeugnisse voraus“ (BT-Drs. 17/6256, S. 24). Dies impliziert, dass die Aufsichtsbehörde weder Ausbildungsnachweise noch Führungszeugnisse zwingend selbst prüfen muss. Es dürfte sich hier daher um den sprachlich misslungenen Versuch einer gesetzlichen Klarstellung handeln, dass der Träger für das Eignungsbeurteilungsverfahren seiner Mitarbeiter die Hauptverantwortung trägt⁵⁰. Es bleibt jedoch eine Mitverantwortung der Aufsichtsbehörde für die Eignungsbeurteilung einzelner Mitarbeiter bestehen, die sich aus der unten noch zu beschreibenden Meldepflicht über neu einzustellende Mitarbeiter ergibt: Ausdrücklich sollen auch Angaben zur Qualifikation der Mitarbeiter gemeldet werden, was einen Prüfauftrag an die Aufsichtsbehörde impliziert (vgl. OVG

⁵⁰ In der alten Fassung des § 45 SGB VIII (bis 31.12.2011) hieß es lediglich: „[Die BE] ist zu versagen, wenn [...] die Betreuung der Kinder oder der Jugendlichen durch geeignete Kräfte nicht gesichert ist“ (§ 45 Abs. 1 S. 2 SGB VIII alte Fassung).

Münster vom 27.11.2007 – 12 A 4697/06, FEVS 59, 318, 326). Auch stellte das OVG Münster fest, dass die Personalausstattung das wichtigste qualitative Merkmal einer Einrichtung sei: „Der Betrieb der Einrichtung steht und fällt mit dem eingesetzten Personal“ (OVG Münster vom 27.11.2007 – 12 A 4697/06, FEVS 59, 318, 320). Die Eignungsprüfung des Personals müsse daher vor Erteilung einer BE erfolgen und dürfe nicht durch Nebenbestimmungen erfolgen. In dem genannten Beschluss werden jedoch die Anforderungen an die personellen Voraussetzungen durch das Gericht nicht weiter konkretisiert. Das veranlasste Mörsberger zu folgendem Kommentar zu diesem Gerichtsbeschluss:

„Wenn herausgestellt wird, wie wichtig die Personalausstattung für die Gewährleistung des Schutzzweckes ist [...], dann bleiben die Ausführungen doch recht vage hinsichtlich der Frage, wie je nach Einrichtungstyp, gesetzlichem Auftrag oder jeweiliger Konzeption der Kindeswohlbegriff und die Schutzfunktion des § 45 SGB VIII genauer zu bestimmen sind. [...] Genauer es aber weiß man nicht und so sind die Aufsichtsbehörden politischen Spekulationen, was denn ihre Funktion sein könne und dürfe, relativ hilflos ausgeliefert“ (Mörsberger 2008, S. 244 f.).

Nachdem also das OVG Münster einerseits die Wichtigkeit der Eignungsbeurteilung des Personals auch für die Tätigkeit der Aufsichtsbehörde betonte, erfolgte andererseits durch das später beschlossene Gesetz eine zumindest sprachlich-symbolische Verantwortungsverlagerung auf den Einrichtungsträger, ohne die Behörde dabei aber von ihrer Verantwortung zu entbinden. Noch nicht einschätzbar ist, wie sich diese Neuregelung auf Konflikte zwischen Trägern und Aufsichtsbehörden bezüglich der Eignung einzelner Mitarbeiter auswirken wird. Die von Mörsberger beschriebene Unsicherheit hinsichtlich des Umfangs des Prüfauftrags der Aufsichtsbehörde dürfte jedenfalls kaum behoben worden sein.

B. Vereinbarungen zur Personaleignung

In der bis Ende 2011 geltenden alten Fassung des § 45 SGB VIII war vorgesehen, dass die Aufsichtsbehörden Vereinbarungen mit den Einrichtungsträgern zur Personaleignung anzustreben hätten. Diese Regelung wurde jedoch mit der zum 01.01.2012 in Kraft getretenen Gesetzesänderung⁵¹ abgeschafft. Grundsätzlich hätte dies eine mögliche Lösung der oben beschriebenen Problematik einer Festlegung von personellen Mindeststandards sein können. Dazu schreibt Münster:

„Von grundsätzlicher Bedeutung ist, dass der Gesetzgeber hier anstelle einer einseitigen hoheitlichen Weisung Vereinbarungen ‚auf gleicher Augenhöhe‘ vorsieht. Diese gesetzliche Vorgabe ist [...] rechtlich verbindlich, es liegt ein recht-

⁵¹ Im Rahmen des BKiSchG (BGBl. I 2011, S. 2975).

lich bindender zwingender Vereinbarungsvorbehalt vor, d.h. hinsichtlich der Eignung kann die Behörde nicht einseitig entscheiden, sondern sie hat entsprechende Vereinbarungen abzuschließen. Falls solche Vereinbarungen auf Spitzenebene nicht vorliegen oder falls sie in diesem Fall für die einzelnen Einrichtungen rechtlich nicht verbindlich geworden sind, ergibt sich aus dem Sinn der kooperativen Zusammenarbeit, dass dann zwischen den zuständigen Behörden und dem Träger der Einrichtung eine entsprechende Vereinbarung anzustreben ist. ‚Anzustreben ist‘ bedeutet, dass ernsthafte Anstrengungen unternommen werden müssen, um zu entsprechenden Vereinbarungen zu kommen. Das bedeutet auf jeden Fall, dass zunächst entsprechende Kontaktaufnahmen, Vereinbarungsversuche, Verhandlungen usw. stattfinden müssen. Auf jeden Fall ist es nicht möglich, ohne den Versuch zu einer Vereinbarung zu kommen, einseitig hoheitlich entsprechende Bestimmungen zu treffen (Münder 2010, S. 13 f.).

Einseitige Auflagen oder Anordnungen waren zwar zur Sicherung des Kindeswohls möglich, jedoch nur, wenn kein *Konsens* erzielt werden konnte. Münder spricht insgesamt von einem auf „Konsens mit dem Träger ausgerichtete[n] Erlaubniserteilungsverfahren“ (Münder 2010, S. 12). Die Behörde musste im Zweifelsfall nachweisen, dass sie Anstrengungen unternommen hat, einen solchen Konsens zu erzielen (Münder 2010, S. 15, 18). Diese frühere gesetzliche Vorgabe erscheint zwar zunächst sinnvoll und verdeutlichte den kooperativen Anspruch des Jugendhilferechts, jedoch beinhaltete sie auch einen grundlegenden Widerspruch: Wenn die Behörde das Druckmittel der einseitigen Auflage nach Scheitern von Verhandlungen besitzt, ist eine „gleiche Augenhöhe“ faktisch nicht gegeben. Das gilt auch für Vereinbarungen zwischen den Behörden und zentralen Trägern⁵². Auch hier können die Behörden bei einem fehlenden Konsens auf „Vereinbarungen“ mit einzelnen Trägern ausweichen und sitzen letztlich am „längeren Hebel“. Mörsberger weist darauf hin, dass im Konfliktfall zum Tragen komme, dass die Aufsicht eine hoheitliche Aufgabe und daher nicht in gleichem Maße wie die Leistungserbringung von der Pflicht zur partnerschaftlichen Zusammenarbeit geprägt sei (Mörsberger in Wiesner 2011, Vor § 43, Rn. 34). Eine weitere gewichtige Einschränkung der Wirksamkeit solcher Vereinbarungen ist dadurch gegeben, dass die Behörde zur Gleichbehandlung vergleichbarer Einrichtungen verpflichtet war und ist:

„Hat [...] die Behörde, sei es mittels Vereinbarungen mit den Trägern der Einrichtungen, mittels Vereinbarungen mit dem Träger einer einzelnen Einrichtung oder unter Umständen auch einmal (im geschilderten rechtlich zulässigen Rahmen) in Form einer einseitigen Auflage, Anforderungen im Qualifikations-

⁵² Als „zentrale Träger“ werden überörtlich tätige Verbände bezeichnet (Mörsberger in Wiesner 2011, § 46, Rn. 8), beispielsweise angebunden an die Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege oder an den Bundesverband privater Träger der freien Kinder-, Jugend- und Sozialhilfe e. V. (VPK).

bereich des Personals gestellt, so kann sie hierauf bei anderen (immer: vergleichbaren) Einrichtungen nicht verzichten, sie würde sonst gegen den Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 GG verstoßen“ (Münder 2010, S. 19).

In der Neufassung des § 45 SGB VIII ist die Klausel nun ersatzlos entfallen⁵³. Die Konsequenzen dieser Streichung sind für die Praxis jedoch unklar:

- Erstens könnte argumentiert werden, dass die Grundstruktur des Jugendhilferechts weiterhin auf Konsens aufgebaut ist und deshalb Fragen der Qualifikationsanforderungen auch ohne explizite Vorschrift nur in einem möglichst breiten Diskurs entschieden werden können. Dies vertritt etwa Mörsberger:

„Solche Vereinbarungen sind kein Wert an sich; sie sind nur hilfreich, wenn sie den Differenzierungsnotwendigkeiten gerecht werden. Besteht insofern Einigkeit bei den Beteiligten, bedarf es jedoch zur Entwicklung entsprechender Vereinbarungen keiner bundesgesetzlichen Ermunterung“ (Mörsberger 2011 – Kinderschutz, S. 561).

- Zweitens könnte man dagegenhalten, dass der Wegfall dieser Regelung darauf hindeutet, dass den Trägern eine stärkere Position hinsichtlich der Bestimmung von Eignungskriterien zugewiesen wird. Dafür spräche auch die Formulierung im neuen § 45 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 SGB VIII, der die primäre Verantwortung des Trägers für personelle Eignungsprüfungsverfahren betont.
- Eine dritte Argumentation könnte aber auch den neuen § 79a SGB VIII heranziehen, in dem die (Weiter-)Entwicklung von Qualitätsmaßstäben recht eindeutig als Aufgabe der öffentlichen Träger dargestellt wird (siehe auch Kapitel 2.1.2 C. c). Explizit heißt es in Satz 2: „Dazu zählen auch Qualitätsmerkmale für die Sicherung der Rechte von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen und ihren Schutz vor Gewalt.“ Neu formuliert wird insbesondere die Rolle der örtlichen öffentlichen Träger, obwohl die Betriebserlaubniserteilung eigentlich unabhängig vom Abschluss von Vereinbarungen zwischen örtlichen öffentlichen Trägern und Einrichtungsträgern erfolgt. Zwar wird in der Gesetzesbegründung ausdrücklich verneint, dass hiermit eine einseitige Vorgabe beabsichtigt sei, doch der Gesetzestext selbst enthält in der verabschiedeten Fassung keine Anhaltspunkte mehr für den proklamierten „Qualitätsdialog“. So hieß es seitens der Bundesregierung:

„[D]er Gesetzentwurf [setzt] nicht auf eine staatliche Definition fachlicher Standards, sondern auf eine verbindliche Verständigung über Qualitätsmerkmale,

⁵³ Kritisch dazu: Nonninger in Kunkel 2011, § 45, Rn. 59; VPK 2011, S. 2.

Maßstäbe zur Bewertung von Qualität und Instrumente zur Sicherung von Qualität im Rahmen eines Qualitätsdialogs zwischen öffentlichen und freien Trägern“ (BT-Drs. 17/6256, Anlage 4, S. 49).

Der in der Entwurfsfassung noch vorhandene § 79a Abs. 2 SGB VIII-E (BT-Drs. 17/6256, S. 11 f.) hätte den bilateralen Charakter dieser Maßstäbe betont, er wurde jedoch in letzter Minute aus dem Entwurf des Bundeskinderschutzgesetzes gestrichen. Damit fehlt nun also in beiden Regelungen der Verweis auf Vereinbarungen zwischen öffentlichen und freien Trägern als Grundlage zur Bestimmung qualitativer Maßstäbe.

An die letztgenannte These einer tendenziellen Stärkung der öffentlichen Träger hinsichtlich der Festsetzung von Qualitätsmaßstäben knüpft auch Lakies an, wenn er die Streichung der Vereinbarungsklausel wie folgt beurteilt:

„Das ist einerseits konsequent, weil man den Erlaubnisvorbehalt als ein ‚wichtiges Instrument der Gefahrenabwehr‘ schärfer akzentuieren will und normalerweise die Aufsichtsbehörde autonom darüber entscheidet, ob die Voraussetzungen für die Erteilung einer Erlaubnis vorliegen oder nicht, zumal diese Entscheidung von gesetzlich geregelten Voraussetzungen abhängig ist und der gerichtlichen Kontrolle unterliegt. Andererseits entspräche es eigentlich einem Leitbild moderner Verwaltung in einem Kooperationsverhältnis mit den Leistungserbringern [...] zu Verständigungen über die Einzelheiten des Erlaubnisverfahrens zu kommen. Es entspricht auch speziell in der Kinder- und Jugendhilfe dem Grundsatz partnerschaftlicher Zusammenarbeit [...], eine weitgehende Mitwirkung des Trägers anzustreben“ (Lakies in Münder/Meysen/Trenczek 2013, § 45, Rn. 49).

In der Frage der Personaleignung und der Qualitätsmaßstäbe in Einrichtungen insgesamt bringt die Neuformulierung durch das Bundeskinderschutzgesetz also nur wenig Klärung und wirft eher neue Fragen auf, ob damit nun die Position der Träger oder die der Aufsichtsbehörde gestärkt wurde. Es kann festgehalten werden, dass Vereinbarungen über Qualitätsmaßstäbe und Beurteilungskriterien vor dem Hintergrund des kooperativen Wesens des Jugendhilferechts zwar durchaus wünschenswert wären und sie weiterhin möglich sind, es für diese jedoch keine eindeutige und verpflichtende Rechtsgrundlage gibt.

C. Wissenschaftlich begründete Mindestvoraussetzungen

Die genannten Probleme einer Festlegung klarer Voraussetzungen lassen fragen, inwieweit die Wissenschaft hier Orientierung geben könnte. Wenn man grundsätzlich eine normative Positionierung von Wissenschaft zulässt, kann sie durchaus Kriterien für „gute“ Pädagogik liefern, ebenso operationalisierbare Maßstäbe, die sich zur Einschätzung der Qualität von Einrichtungen verwenden ließen. Da eine Gesamtschau wissenschaft-

licher Erkenntnisse – relevant wären beispielsweise die Diskussionen um „wirkungsorientierte“ oder „evidenzbasierte“ Jugendhilfe⁵⁴ – hier den Rahmen sprengen würde, sei eine mögliche Fundierung von Mindestvoraussetzungen durch wissenschaftliche Erkenntnisse nur kurz an zwei Beispielen erläutert:

Erstens wurde für den Bereich der Kindertageseinrichtungen versucht, den Personalschlüssel (oder die Fachkraft-Kind-Relation) wissenschaftlich zu begründen. In einer Meta-Auswertung internationaler Studien konstatieren Viernickel/Schwarz (2009) dabei zum einen, dass der Personalschlüssel mit dem Verhalten und dem Wohlbefinden der betreuten Kinder positiv korreliert und zum anderen, dass verschiedene „Schwellenwerte“ bestimmbar sind, bei deren Überschreiten negative Auswirkungen auf die Kinder festzustellen sind (z. B. eine Relation von ca. 1:3 bis 1:4 bei unter-dreijährigen Kindern; Viernickel/Schwarz 2009, S. 2). Klargestellt wird aber auch, dass der Personalschlüssel nur eines von vielen entscheidenden Kriterien ist (Viernickel/Schwarz 2009, S. 13 f.). Solche mit Hilfe quantitativer Auswertungen bestimmten Schwellenwerte besitzen auf statistischer Ebene durchaus Aussagekraft⁵⁵. Sie könnten damit auch eine plausible Basis für Orientierungsrahmen darstellen. Der bereits hohe Aufwand der genannten Untersuchungen dürfte jedoch noch gesteigert werden müssen, wollte man ähnliche Grenzwerte für die sowohl hinsichtlich der Konzepte und Strukturen als auch hinsichtlich des Betreuungs- und Erziehungsbedarfs viel stärker ausdifferenzierten stationären Erziehungshilfen ermitteln. Es erscheint fraglich, ob angesichts der zahlreichen sonstigen Einflussfaktoren bei stationärer Erziehung überhaupt eine vergleichbare Methodik anwendbar wäre.

Ein zweiter, weniger „technologischer“ Ansatz besteht im „Capability Approach“, der insbesondere von Martha Nussbaum geprägt und in Deutschland z. B. von Otto, Scherr und Ziegler auf die Soziale Arbeit übertragen wurde. So legen die genannten Wissenschaftler überzeugend dar, dass die Befähigung zur Ausbildung grundlegender „Capabilities“ (Fähigkeiten) als „Realisierungsbedingungen von Menschenwürde“ (Otto/Scherr/Ziegler 2010, S. 154) zu verstehen sind. Ihre Vermittlung sollte nach dieser Argumentation deshalb einen Mindeststandard explizit auch für öffentliche Erziehung darstellen; auch könnten sie als zentraler Maß-

⁵⁴ Siehe dazu beispielsweise Polutta (2011) und den Sammelband von Sommerfeld/Hüttemann (2007).

⁵⁵ So können die Autorinnen mit Recht kritisieren, dass diese Werte in Deutschland flächendeckend nicht eingehalten werden.

stab zur Bewertung ihrer Qualität dienen (Otto/Scherr/Ziegler 2010, S. 160). Die Liste dieser „Central Capabilities“ beinhaltet beispielsweise auch die Fähigkeit „wirksam an den politischen Entscheidungen teilzunehmen, die das eigene Leben betreffen“ (Nussbaum 2010, S. 114). Dies wird auch als „capability for voice“ bezeichnet:

„Die capability for voice verweist auf jenen prozessualen Aspekt von Freiheit, der sich auf die Realmöglichkeit bezieht, die eigenen Meinungen, Wünsche und Erwartungen zu äußern und ihnen im öffentlichen, politischen Prozess Gehör und Gewicht zu verleihen, d.h. dafür zu sorgen, dass sie als relevante Perspektiven und wichtige Anliegen ernst genommen werden. Die capability for voice verweist demnach nicht nur darauf, sich gemäß den je gültigen Diskursregeln – d.h. den bestehenden Regeln des Sagbaren und Gültigen – einbringen zu können, sondern auch auf die Möglichkeit, auf diese Regeln und die informationale Basis der Beurteilung gerechtigkeitsrelevanter Sachverhalte selbst Einfluss zu nehmen. Dies beinhaltet auch die effektive Möglichkeit, die gewählte Methode oder die gewählte Informationsbasis für die Bewertung und Beurteilung des Gültigen und Relevanten in Frage zu stellen und zu beeinflussen“ (Otto/Scherr/Ziegler 2010, S. 159).

Mit Blick auf diese Formulierung ist es zu begrüßen, dass in der Neufassung des § 45 SGB VIII definiert wird, dass „in der Einrichtung geeignete Verfahren der Beteiligung [...] Anwendung finden“ sollen. „Geeignet“ bezöge sich nach dem genannten Verständnis auf das Ziel der Befähigung der Kinder und Jugendlichen zur „capability for voice“. Dies ist ein Ziel, das sich zwar wissenschaftlich überprüfen ließe, jedoch kann eine solche Prüfung nicht einfach in „technologische“ bzw. „standardisierte“ Kontrollverfahren übersetzt werden, die im Rahmen der Einrichtungsaufsicht angewendet werden könnten. Denn welche Verfahren geeignet sind, das individuelle Kind zu befähigen, hängt von den Besonderheiten des Einzelfalls ab. Da die Aufsichtsbehörde die individuellen Bedürfnisse von Kindern nicht prüfen kann und dafür auch nicht verantwortlich ist, ergibt sich daraus, dass es beispielsweise *kein* geeigneter Mindeststandard wäre, für jede Einrichtung ein „Kinderparlament“ zu fordern⁵⁶.

Hinzu kommt, dass der vorliegende Gesetzestext eine solche Auslegung nicht zulässt. So weist Mörsberger in einer Analyse des Wortlautes des Gesetzes darauf hin, dass die gesetzliche Normierung von Beteiligungs- und Beschwerdeverfahren deutlich enger verstanden werden muss. Gemeint sei lediglich die Mindestanforderung, „dass durch Verfahren der Beteiligung und Möglichkeiten der Beschwerde rechtzeitig auf problematische Tendenzen aufmerksam gemacht werden kann, die im Wider-

⁵⁶ Aktuelle Daten zur Verbreitung verschiedener Beteiligungsformen in Einrichtungen finden sich bei Gadow u. a. 2013, S. 271 ff.

spruch stehen zum Zweck und zur Konzeption der Einrichtung, vielleicht sogar als Kindeswohlgefährdend zu bewerten sind“ (Mörsberger in Wiesner 2011, § 45, Rn. N 20). An dieser Stelle wird deutlich, dass hier zwar wissenschaftlich für einen breiteren Beteiligungsbegriff argumentiert werden könnte, allerdings nur in Verbindung mit einer *normativen Positionierung*, die durch den Gesetzestext ermöglicht werden müsste. Ähnliches ließe sich auch für andere, anhand der „Central Capabilities“ begründete Voraussetzungen formulieren.

Es kann hier festgehalten werden, dass die üblichen Mindestanforderungen wie Personalschlüssel oder Qualifikationsanforderungen zumindest bezogen auf den Einzelfall keine direkte Validität hinsichtlich ihrer pädagogischen „Wirksamkeit“ besitzen, sondern dass es sich eher um technologische und damit ungenaue Operationalisierungen handelt. Dies wird auch im Gesetzestext deutlich, in dem ausdrücklich nur von der „Annahme“ die Rede ist, dass das Kindeswohl gewährleistet sei. Quantifizierte Mindestanforderungen setzen letztlich immer einer normative Entscheidung voraus, auch wenn wissenschaftliche Erkenntnisse Orientierung geben können.

D. Rechtsprechung zu Mindestanforderungen im Kontext des § 45 SGB VIII

Vor dem Hintergrund dieser Schwierigkeiten in Bezug auf den Begriff der Mindestanforderungen sollen nun Gerichtsentscheidungen zu diesem Thema betrachtet werden, die im gesetzlichen Rahmen eigene normative Entscheidungen darstellen. Dies soll anhand der Frage nach den personellen Mindestvoraussetzungen geschehen, da für andere Bereiche kaum eine Rechtsprechung existiert⁵⁷. Die Rechtsprechung zur Kindeswohlgefährdung ist etwas umfangreicher und wird in Kapitel 3.1.9 D nachgezeichnet.

a) „Geeignete Kräfte“

Bereits 1982 – damals noch bei anderer Rechtslage, die aber hinsichtlich der Personaleignung mit der heutigen vergleichbar ist – stellte das Bundesverwaltungsgericht klar, dass eine Eignungsbeurteilung nur in Bezug auf die einzelne Einrichtung möglich sei und dass nicht ausschließlich

⁵⁷ Erwähnenswert ist lediglich, dass die Relevanz baulicher und technischer Sicherheit gerichtlich bestätigt wurde, so dass etwa das Einhalten von Brandschutzbestimmung eine Mindestvoraussetzung für die BE ist: „Ein Versagungsgrund in diesem Sinn ist gegeben, solange die baulichen bzw. räumlichen Verhältnisse der Einrichtung den Erfordernissen insbesondere hinsichtlich der technischen Sicherheit [...] bzw. den hygienischen und gesundheitlichen Anforderungen sowie den Bestimmungen zur Sicherung von Unfällen und Bränden nicht nachweislich entsprechen“ (BayVG vom 05.11.2009 – 12 ZB 08.1533, nicht veröffentlicht, abrufbar über Datenbank BAYERN-RECHT, Rn. 6).

„Fachkräfte“ zu den in der damaligen Rechtsgrundlage geforderten „geeigneten Kräften“ zählen:

„Mit der Regelung, daß in den der Heimaufsicht unterliegenden Einrichtungen die Betreuung der Minderjährigen durch ‚geeignete Kräfte‘ sichergestellt sein muß, ist die Mannigfaltigkeit der Einrichtungen, für die die §§ 78 ff. JWG gelten, berücksichtigt. Der weit gefaßte Begriff ‚geeignete Kräfte‘ macht es möglich, die Anforderungen an die Fachlichkeit des Personals je nach Einrichtung stellen zu können. Je ‚anspruchsvoller‘ eine Einrichtung ist, desto höhere Anforderungen sind (u.a.) an die Eignung der in ihr tätigen Kräfte zu stellen. Dies besagt aber auch, daß ‚geeignete Kräfte‘ nicht stets Fachkräfte im Sinne von Kräften mit einer besonderen, aufgrund einer Ausbildung erlangten Qualifikation sein müssen“ (BVerwG vom 05.08.1982 – 5 C 33/81, HGZ 1983, 80, 81).

b) Mindestzahl von Personal und Betreuungsschlüssel

Eine pragmatische Lösung des Bestimmungsproblems von Mindestvoraussetzungen wird exemplarisch in einer Entscheidung des OVG Münster aus dem Jahr 2000 über die quantitative Personalausstattung deutlich. Sie besteht darin, bestimmte Vorgaben einfach als „das Kindeswohl gewährleisten“ zu definieren, ohne dass die tatsächliche Wirkung dieses Kriteriums auf das „Kindeswohl“ rational pädagogisch begründbar wäre. Es bezieht sich zwar auf die Gruppengröße von Kindertageseinrichtungen, jedoch ist die Gesetzesgrundlage die gleiche wie für stationäre Einrichtungen:

„Für den Senat steht vielmehr auch ohne gutachterliche Stellungnahmen fest, dass bei einer Gruppengröße von 20 und der breiten Altersspanne in einer solchen Gruppe zur hinreichenden Betreuung aller Kinder und Jugendlichen eine einzelne pädagogische Fachkraft nicht mehr ausreicht, sondern zwei Fachkräfte erforderlich sind. [...] Bei einer Gruppengröße von 20 Kindern muss der weitere Mitarbeiter selbst in hohem Maße erzieherische Aufgaben übernehmen. Die erwünschte und gebotene individuelle Förderung eines jeden Kindes erfordert bei dieser Gruppengröße und der unumgänglichen Diversifikation nach den verschiedenen Alters- und Entwicklungsstufen die Unterstützung der Gruppenleiterin in der Wahrnehmung ihrer pädagogischen und erzieherischen Aufgaben, was sachgerecht nur durch eine zweite Fachkraft erfolgen kann. Andernfalls würden einzelne Kinder in einer solchen Gruppe lediglich beaufsichtigt, aber nicht gefördert; die Folge wäre Stagnation in ihrer Entwicklung“ (OVG Münster vom 20.03.2000 – 16 A 4169/98, unveröffentlicht, abrufbar über juris, Rn. 23-25, Hervorhebung T.M.).

Ein anderes Urteil aus dem gleichen Jahr zur gleichen Fragestellung argumentiert ähnlich und verweist zusätzlich noch auf die Not- und Reservefunktion einer zweiten Fachkraft, falls ein Kind aufgrund von Krankheit, Unfall etc. gesondert betreut werden muss (OVG Saarlouis vom 04.07.2000 – 3 Q 105/99, unveröffentlicht, abrufbar über juris, Rn. 9-21). Während es also durchaus logisch ableitbar ist, dass ein einzelner Mitarbeiter nicht ausreicht, stellt sich doch die Frage, warum genau zwei Fach-

kräfte für 20 Kinder gefordert werden. Mit dem individuellen Förderbedarf der Kinder könnte man ebenso für Betreuung in Kleingruppen oder gar für eine Einzelbetreuung argumentieren. An dieser Stelle sind deshalb *Richtlinien und Vereinbarungen* relevant. Dazu das Gericht:

„Vor dem genannten Hintergrund lässt sich die Vereinbarung 1992 im Hinblick auf den Personalstandard für die große altersgemischte Gruppe auch als Ausdruck des seinerzeitigen wissenschaftlichen Kenntnisstandes auf dem Gebiet der Sozialpädagogik verstehen. Die freien Träger, die schätzungsweise mehr als 3/5 der Kindertagesstätten in Nordrhein-Westfalen auf sich vereinigen [...] verkörpern die Zusammenfassung eines gewichtigen Teils des in der Praxis vorhandenen Sachverständs auf dem Gebiet der Kinder und Jugendbetreuung“ (OVG Münster vom 20.03.2000 – 16 A 4169/98, unveröffentlicht, abrufbar über juris, Rn. 32-34).

Die konkrete Forderung von zwei Fachkräften für eine Gruppe von 20 Kindern wird also begründet mit einer entsprechend lautenden Vereinbarung, an der die freien Träger beteiligt waren und die vom Gericht „als Ausdruck des seinerzeitigen wissenschaftlichen Kenntnisstandes“ anerkannt wird. Ergänzend kann die Argumentation des OVG Saarlouis herangezogen werden, die zum einen auf bestehende Rechtsprechung und zum anderen auf Erfahrungswerte verweist, die in Richtlinien des Landesjugendamtes zum Ausdruck kommen (OVG Saarlouis vom 04.07.2000 – 3 Q 105/99, unveröffentlicht, abrufbar über juris, Rn. 23-25). Obwohl § 45 SGB VIII ebenso wie § 1666 BGB einzelfallbezogene Entscheidungen erfordert und Vereinbarungen oder Richtlinien auf Landes- oder Spitzenverbandsebene keine unmittelbare Verbindlichkeit besitzen, entfalten sie aufgrund der *ihnen zugesprochenen fachlichen Legitimation* dennoch faktisch Wirkung vor Gericht.

Wichtig ist, dass in den genannten Fällen die *Art und Weise des Zustandekommens* dieser Vereinbarungen oder Empfehlungen für die Gerichte entscheidend waren. Dies ist eine grundlegende Strategie, die auch in anderen Fragen zur Anwendung kommt:

„Angesichts der letztlich unlösbaren inhaltlichen Schwierigkeiten, die die Frage des Vorliegens einer Kindeswohlgefährdung [Anmerkung T.M.: dies lässt sich hier auch übertragen auf die Frage nach einer Gewährleistung des Kindeswohls] aufwirft, sind Verfahrensfragen von immenser Bedeutung. Wenn – so der dem Verfahrensrecht letztlich immer auch zugrunde liegende Gedanke – sich die Frage, ob die am Ende stehende Entscheidung richtig ist, nicht oder nur sehr schwer klären lässt, ist die Legitimation der Entscheidung zumindest über ein ordnungsgemäßes Verfahren zu erzielen“ (Höynck/Haug 2012, S. 33).

Die pädagogische Frage als solche („Wieviel Betreuung braucht ein Kind im Kindergarten?“) wurde durch das Gericht nicht thematisiert. Als Begründung der Legitimation galt einerseits die *konsensuale Einigung* wich-

tiger Akteure und andererseits ihre *fachliche Reputation und Erfahrung*. An dieser Stelle sei an die Frage erinnert, inwieweit Leistungsvereinbarungen gemäß § 78b SGB VIII oder auch Rahmenverträge gemäß § 78f SGB VIII als Orientierung für Mindestanforderungen für die BE gelten können (siehe Kapitel 3.1.5). Wie dort dargestellt wurde, sind sie rechtlich nicht bindend, da fraglich ist, inwieweit sie „Mindestanforderungen“ oder „wünschenswerte Standards“ beschreiben. genutzt werden. Gerade bei den Rahmenverträgen könnte jedoch mit dem hier beschriebenen fachlichen Konsens argumentiert werden – zumindest wenn aus den Verträgen „Mindestanforderungen“ ableitbar wären. Es muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass formale Prüfungen anhand pauschaler Richtwerte von der Rechtsprechung nicht als ausreichend angesehen werden. So beschreibt das OVG Münster den präventiven Prüfauftrag der Aufsichtsbehörde so, dass sie

„nicht nur die – formale – fachliche Eignung des nunmehr konkret vorgesehenen Leitungs- und/oder Betreuungspersonals, sondern auch dessen Eignung im Übrigen, insbesondere dessen persönliche Eignung (vgl. etwa § 72a Satz 3 SGB VIII) sowie die Sicherstellung der Betreuung im Zusammenwirken der Betreuungskräfte im Einzelnen“ (OVG Münster vom 27.11.2007 – 12 A 4697/06, FEVS 59, 318, 322)

prüfen solle. Zur individuellen Eignung gibt es nur wenige einschlägige Urteile und insgesamt wenig Orientierung. Geklärt ist jedoch, dass die persönliche Eignung nur dann fehlt

„wenn ein festgestellter Mangel an persönlicher Integrität und Zuverlässigkeit negative Auswirkungen von nicht unerheblichem Gewicht auf die betreuten Kinder konkret befürchten lässt. Kooperationsbereitschaft mit dem Jugendamt ist kein Eignungskriterium“ (BayVG vom 18.10.2012 – 12 B 12.1048, ZKJ 2013, 88, Ls. 3; hier im Kontext von § 43 SGB VIII, aber übertragbar auf § 45 SGB VIII).

Ein bloßer Mangel an Zuverlässigkeit, ohne dass sich daraus gewichtige Auswirkungen auf die Minderjährigen ableiten ließen, reicht also nicht aus. Etwas ausführlicher stellt das OVG Saarlouis Anforderungen an Leitungskräfte in einer aktuellen Entscheidung dar:

„Besondere Anforderungen sind [...] an die Qualifikation von Leitungskräften in Einrichtungen zu stellen. Auch wenn [...] es keine klar definierten Qualifikationsvoraussetzungen für einen Internatsleiter gibt, so ist jedenfalls zu fordern, dass das Leitungspersonal über eine *adäquate Ausbildung und hinreichende berufliche Erfahrung* verfügt, um der Funktion einer Internatsleitung gerecht werden zu können. Darüber hinaus ist die *Fähigkeit zu umsichtigem, sachlichem und abwägendem Verhalten, insbesondere auch zum Ausgleich von Konflikten* zwischen Mitarbeitern oder im Verhältnis zwischen Betreuungskräften und Eltern vorauszusetzen. Ein wichtiges Eignungsmerkmal ist darüber hinaus die persönliche Zuverlässigkeit der Leitungskräfte, um möglichen Gefährdungen der in der

Einrichtung untergebrachten Kinder und Jugendlichen von vornherein entgegenzuwirken. Unzuverlässig ist eine Leitungsperson insbesondere, wenn sie aufgrund bisherigen Verhaltens keine Gewähr dafür bietet, dass sie die *Einrichtung in Ansehung und Anerkenntnis der Befugnis der Aufsichtsbehörde einschließlich des Betretungs- und Überprüfungsrechts ordnungsgemäß führen* wird“ (OVG Saarlouis vom 30.04.2013 – 3 A 194/12, unveröffentlicht, abrufbar über juris, Rn. 18, Hervorhebungen T.M.)

Während die Anforderungen der (nicht näher bestimmten) adäquaten Ausbildung und der (nicht näher bezifferten) Erfahrung anhand der zu meldenden Daten über das durch den Träger einzustellende Personal prüfbar wären, ist zu fragen, was die „besonderen Anforderungen“ demgegenüber auszeichnet. Auch dürfte die „Fähigkeit zu umsichtigem, sachlichem und abwägendem Verhalten, insbesondere auch zum Ausgleich von Konflikten“ schwierig im Voraus zu prüfen sein, sofern dafür keine Eignungsfeststellungsverfahren zur Verfügung stehen.

Höchst selten sind eindeutige, positive und quantifizierbare Aussagen zu Eignungskriterien zu finden. So hieß es etwa in einem Beschluss des OVG Münster aus dem Jahr 1987, dass die Leitung eines Internats mit ca. 90 Plätzen für Minderjährige unter 16 Jahren „einer erfahrenen pädagogischen Kraft mit staatlicher Prüfung und mindestens zweijähriger Berufserfahrung übertragen werden [muss]“ (OVG Münster vom 16.11.1987 – 8 B 2937/87, RdJB 1989, 346).

3.1.7 Örtliche Prüfung (§ 46 SGB VIII)

Einrichtungen müssen durch die Aufsichtsbehörde nicht nur anhand der Konzeption geprüft werden, sondern dies „soll“ auch „an Ort und Stelle“ geschehen. Dies ist gesondert in § 46 SGB VIII normiert:

„(1) Die zuständige Behörde soll *nach den Erfordernissen des Einzelfalls* an Ort und Stelle überprüfen, ob die Voraussetzungen für die Erteilung der Erlaubnis weiter bestehen. Der Träger der Einrichtung soll bei der örtlichen Prüfung mitwirken [...].

(2) Die von der zuständigen Behörde mit der Überprüfung der Einrichtung beauftragten Personen sind berechtigt, die für die Einrichtung benutzten Grundstücke und Räume, soweit diese nicht einem Hausrecht der Bewohner unterliegen, während der Tageszeit zu betreten, dort *Prüfungen und Besichtigungen* vorzunehmen, sich mit den Kindern und Jugendlichen *in Verbindung zu setzen* und die Beschäftigten zu *befragen* [...]“ (§ 46 SGB VIII, Hervorhebungen T.M.).

Diese Bestimmungen enthalten einige erklärungsbedürftige Details, die im Folgenden erläutert werden.

A. „Erfordernisse des Einzelfalls“

Während die örtliche Prüfung bereits zuvor zum Kern der damaligen Heimaufsicht gehörte (siehe dazu Abschnitt II), wurde die Voraussetzung der „Erfordernisse des Einzelfalls“ erst mit dem SGB VIII im Jahr 1990/1991 eingeführt. Zuvor waren routinemäßige Kontrollbesuche in pauschalen Zeitabständen gesetzlich vorgeschrieben (in § 78 Abs. 5 JWG). Fraglich ist aber immer noch, ob Besuche ohne konkreten Anlass außer dem Verstreichen einer gewissen Zeit seit dem letzten Besuch weiterhin zulässig sind. Dies wird unterschiedlich eingeschätzt. Aus Sicht von Nonninger (in Kunkel 2011, § 46, Rn. 3), Lakies (in Münster/Meysen/Trenczek 2013, § 46, Rn. 2) und Mann (in Schellhorn u. a. 2012, § 46, Rn. 2) sind regelmäßige bzw. routinemäßige Kontrollen nicht mehr zulässig. Mörsberger hingegen bestätigt zwar die „Abkehr von Regel- bzw. Routinebesuchen nach schematischen Grundsätzen“ (in Wiesner 2011, § 46, Rn. 4), weist jedoch darauf hin, dass es keinen akuten Anlass wie eine konkrete Kindeswohlgefährdung geben müsse, um eine örtliche Prüfung zu rechtfertigen. Mörsberger verneint also keine Routinebesuche, sondern lediglich solche nach „schematischen Grundsätzen“ – zeitliche Abstände von örtlichen Prüfungen müssten einzelfallbezogen bestimmt werden. Dies bestätigen auch Happe/Saurbier; als Beispiel nennen sie Einrichtungen, von denen der Aufsichtsbehörde bekannt sei, dass es ihnen „an jeglicher Kommunikation mit anderen Stellen der Jugendhilfe [fehlt]“ (in Jans u. a. 2007, § 46, Rn. 7). Noch stärker weicht Abel⁵⁸ von der erstgenannten Ansicht ab, indem er eine regelmäßige örtliche Prüfung im Abstand von höchstens zwei Jahren fordert. Nach seiner Einschätzung sei dies deshalb mit dem Gesetz vereinbar, da nur so gewährleistet sei, „daß der zuständige Fachberater des Landesjugendamtes über die Entwicklung der Einrichtung jederzeit einen Überblick hat“ (Abel 1993, S. 231). Laut Abel sei dies unerlässlich, damit ein Vertrauensverhältnis zwischen Aufsichtsbehörde und Einrichtungsleitung aufgebaut werden könne und auch Fehlentwicklungen von Einrichtungen rechtzeitig erkannt würden (Abel 1993, S. 231).

Unter denjenigen, die Routinebesuche verneinen, herrscht außerdem keine Einigkeit hinsichtlich der Anforderungen an die „Erfordernisse des Einzelfalls“. Während Lakies und Nonninger als Beispiele etwa Vorfälle, Beanstandungen, Personalveränderungen, Leitungswechsel, Konzeptänderungen, Änderungen der Gruppenstruktur oder Änderungen der Zielgruppe nennen (Lakies in Münster/Meysen/Trenczek 2013 § 46, Rn. 2;

⁵⁸ Karl Abel war in den 1990er Jahren als Referatsleiter im Landesjugendamt Westfalen-Lippe mit verantwortlich für die Einrichtungsaufsicht.

Nonninger in Kunkel 2011, § 46, Rn. 4), sind nach Ansicht von Mann nur „konkrete Hinweise auf Mängel“ (in Schellhorn u. a. 2012, § 46, Rn. 2) als ausreichender Grund zur örtlichen Prüfung zu bewerten. Dem schließt sich Meier an, der insbesondere verneint, dass Personalveränderungen ein hinreichender Anlass für eine örtliche Prüfung seien (Meier 2011, S. 28).

An dieser Stelle ist anzumerken, dass der Abschlussbericht des Runden Tisches „Heimerziehung in den 50er und 60er Jahren“ eine neue und klarere Definition fordert:

„Das Erfordernis des Einzelfalls als Voraussetzung für eine örtliche Prüfung ist anhand festzulegender Risikofaktoren [...] neu zu definieren. Abgestuft nach dem institutionellen ‚Gefährdungsgrad‘ einer Einrichtung muss die Notwendigkeit der Wiedereinführung von Regelbesuchen und deren Frequenz neu überdacht werden. Ein regelhafter erster Besuch nach der Erstinbetriebnahme einer Einrichtung (z. B. innerhalb des ersten Jahres) sollte in jedem Fall vorgegeben werden“ (Runder Tisch „Heimerziehung in den 50er und 60er Jahren“ 2010 – Abschlussbericht, S. 40).

B. Ankündigung örtlicher Prüfungen

Die Kommentarliteratur stimmt mit der Einschätzung Meiers überein, dass örtliche Prüfungen in der Regel angekündigt werden sollten. Lakies begründet dies beispielsweise so, dass die Anmeldung erfolgen sollte, „um das für eine Beratung wichtige Vertrauensverhältnis nicht ohne Not zu stören“ (in Münder/Meysen/Trenczek 2013 § 46, Rn. 3). Im begründeten Einzelfall besteht aber die Befugnis unangemeldeter Prüfungen.

„[Eine solche] stellt jedoch einen intensiveren Eingriff in das Recht des Freien Trägers [...] dar als eine angekündigte Prüfung. Nach dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist eine unangekündigte örtliche Prüfung daher nur dann zulässig, wenn sie erforderlich ist, um das Ziel der Prüfung, nämlich festzustellen, ob das Wohl der Kinder und Jugendlichen in der Einrichtung tatsächlich gefährdet ist, zu erreichen“ (Meier 2011, S. 28).

C. Prüfbefugnisse

Vor allem durch Meier werden ausführlich Befugnisse und Grenzen der Behörde bei örtlichen Prüfungen beschrieben. Die Kommentarliteratur ist in den genannten Punkten zum Teil zurückhaltender, widerspricht den folgenden Bedenken jedoch nicht: Erstens bestehe

„nicht die Befugnis, die gesamte Einrichtung in Augenschein zu nehmen, wenn sich der Prüfungsanlass nur auf einen bestimmten Raum/bestimmte Räume bezieht. Betrifft der Prüfungsanlass z.B. nur das Außengelände, kommt eine Befugnis zum Betreten des Einrichtungsgebäudes nicht in Betracht“ (Meier 2011, S. 30).

Hierzu ist zu ergänzen, dass diese Sichtweise nur dann zum Tragen kommt, wenn man die oben geschilderte Prämisse Meiers (und Manns) teilt, dass örtliche Prüfungen nur aufgrund konkreter Hinweise auf Mängel zulässig sind. Zweitens sei

„[m]it der Berechtigung zum Betreten und zur Besichtigung der Einrichtung [...] auch nicht das Recht verbunden, die Räume oder gar die Büros nach entsprechenden Unterlagen zu durchsuchen und diese einzusehen. Bei der gezielten Suche nach Personen und/oder Sachen zur Ermittlung eines Sachverhaltes handelte es sich um eine ‚Durchsuchung‘, welche nach Art. 13 Abs. 2 GG grundsätzlich einer richterlichen Anordnung bedarf. Eine Verpflichtung zur [...] Vorlage von Unterlagen durch den Einrichtungsträger besteht aus § 46 SGB VIII folglich nur dann, wenn eine solche Verpflichtung aus der Berechtigung, ‚Prüfungen‘ vorzunehmen, ableitbar wäre. Das ist jedoch nicht der Fall“ (Meier 2011, S. 31).

Drittens seien weder Träger noch Mitarbeiter noch Bewohner dazu verpflichtet, Auskünfte zu erteilen. Sie dürfen zwar befragt werden, müssen jedoch nicht kooperieren, sofern sie nicht landesrechtlich dazu verpflichtet werden.

„Daher besteht im Rahmen einer örtlichen Prüfung in diesen Fällen insbesondere keine Verpflichtung, Auskünfte über die Belegung der Einrichtung zu geben, ‚Belegjugendämter‘ zu benennen, Dienstpläne vorzulegen etc. Das gilt auch dann [...], wenn die Anhaltspunkte für eine örtliche Prüfung die Überprüfung genau dieser Gegebenheiten betreffen. [...] Entgegen verbreiteter Praxis besteht auch regelmäßig weder eine Befugnis des Einrichtungsträgers, den Heimaufsichtsbehörden ohne ausdrückliche Zustimmung der Betroffenen (Kinder, Jugendliche, Sorgeberechtigte) Einsicht in Dokumentationen der pädagogischen Arbeit der Einrichtung (‚pädagogische Tagebücher‘ etc.) zu geben, noch regelmäßig eine Befugnis der Heimaufsichtsbehörde, insoweit Einsicht zu verlangen, da Sozialdaten der Betroffenen enthalten sind“ (Meier 2011, S. 32).

Meier räumt ein, dass bei dieser Auslegung der gesetzlichen Grundlagen das Instrument der örtlichen Prüfung untauglich ist, „wenn die Prüfung Zusammenhänge erfassen soll/muss, die im Rahmen einer Besichtigung des Grundstücks und der Räumlichkeiten sowie von Gesprächen mit Beschäftigten und Bewohnern nicht geprüft werden können“ (Meier 2011, S. 32).

Landesrechtlich sind zum Teil ergänzende Regelungen zu finden, die Träger oder Leitungspersonen zur Kooperation verpflichten und entsprechend die Möglichkeiten der örtlichen Prüfung erweitern (siehe Kapitel 3.2.3).

3.1.8 Meldepflichten (§ 47 SGB VIII)

Zumindest bei restriktiver Auslegung des Begriffs der „Erfordernisse des Einzelfalls“ finden örtliche Prüfungen von Einrichtungen unter Umständen sehr selten statt, sofern keine konkreten Prüfanlässe wie etwa Beschwerden auftreten. Die Aufsichtsbehörde besitzt deshalb ein weiteres Instrument zur Prüfung des laufenden Betriebs, nämlich die in § 47 SGB VIII geregelten Meldepflichten des Einrichtungsträgers:

„Der Träger einer erlaubnispflichtigen Einrichtung hat der zuständigen Behörde unverzüglich

1. die Betriebsaufnahme unter Angabe von Name und Anschrift des Trägers, Art und Standort der Einrichtung, der Zahl der verfügbaren Plätze sowie der Namen und der beruflichen Ausbildung des Leiters und der Betreuungskräfte,

2. Ereignisse oder Entwicklungen, die geeignet sind, das Wohl der Kinder und Jugendlichen zu beeinträchtigen, sowie

3. die bevorstehende Schließung der Einrichtung

anzuzeigen. Änderungen der in Nummer 1 bezeichneten Angaben sowie der Konzeption sind der zuständigen Behörde unverzüglich, die Zahl der belegten Plätze ist jährlich einmal zu melden“ (§ 47 SGB VIII).

Hierin ist ein Katalog zu meldender Daten aufgeführt, der laut Lakies „abschließend“ ist.

„Für weitergehende Meldepflichten, die einseitig durch die Aufsichtsbehörden festgelegt werden, gibt es keine bundesgesetzliche Rechtsgrundlage. [...] Ergänzende landesrechtliche Vorschriften [...] auch hinsichtlich weitergehender Meldepflichten, sind allerdings möglich und zulässig“ (Lakies in Münster/Meysen/Trenczek 2013 § 47, Rn. 3; zu den landesrechtlichen Regelungen siehe Kapitel 3.2.3).

Entsprechend muss der Träger auch keine vollständigen Personalunterlagen bereitstellen, sondern lediglich Namen und Qualifikation der Mitarbeiter melden (Lakies in Münster/Meysen/Trenczek 2013 § 47, Rn. 3). Fraglich erscheint allerdings, inwieweit dies in Zweifelsfällen nachgeholt werden kann, um der Aufsichtsbehörde eine Prüfung der fachlichen und persönlichen Eignung zu ermöglichen. Aus logischen Gründen müsste sich dies aus der Mitverantwortung der Aufsichtsbehörde ergeben. In Verbindung mit der Neuformulierung des § 45 SGB VIII, die die primäre Verantwortung des Trägers für die Eignungsprüfung betont, wäre eine rechtliche Klarstellung jedoch hilfreich, wie weit die Prüfverantwortung der Aufsichtsbehörde hinsichtlich einzelner Mitarbeiter reicht.

Dass „Ereignisse oder Entwicklungen, die geeignet sind, das Wohl der Kinder und Jugendlichen zu beeinträchtigen“ gemeldet werden müssen,

ist seit Januar 2012 bundeseinheitlich normiert⁵⁹. Zuvor bestanden Meldepflichten bei „besonderen Vorkommnissen“ häufig landesrechtlich oder auf der Basis von Nebenbestimmungen seitens der Behörden.

Anhand der über die Webseiten vieler Aufsichtsbehörden bereitgestellten Meldeformulare ist zu erkennen, dass häufig deutlich mehr Daten als die hier aufgezählten angefordert werden. Dies sind beispielsweise Geburtsdatum, Nationalität, wöchentliches Stundendeputat und Form des Arbeitsvertrags der einzelnen Mitarbeiter⁶⁰, Alters- und Geschlechtsverteilung der aufgenommenen Kinder, Zuordnungen von Belegungen nach Angebotsbezeichnung, Art des jeweiligen Kostenträgers und der mit dem Kostenträger vereinbarte Kostensatz⁶¹. Die rechtliche Zulässigkeit dieser Erhebungen kann hier aufgrund der Komplexität des juristischen Sachverhalts unter Berücksichtigung des Datenschutzrechts und der landesspezifischen Besonderheiten nicht bewertet werden. Jedoch zeigt sich, dass die Bedürfnisse der Praxis sich augenscheinlich deutlich von den bundesgesetzlichen Regelungen unterscheiden. Klarstellende landesrechtliche Regelungen finden sich nur in unbefriedigendem Maße, wobei die Ausnahme Berlin zeigt, dass Konkretisierungen auf Landesebene möglich sind (siehe Kapitel 3.2.3).

3.1.9 Verfahren bei der Feststellung von Mängeln

Sobald die Mindestvoraussetzungen für die BE nicht (mehr) erfüllt sind, liegen „Mängel“ vor. Diese können entweder vor BE-Vergabe auftreten und sind dann zu beheben, bevor eine BE erstellt werden kann. Es ist aber auch möglich, dass Mängel erst nach Aufnahme des Betriebs auftreten oder bekannt werden. Da in einem solchen Fall die Einrichtung bereits von Kindern und Jugendlichen bewohnt sein dürfte, muss bei dem weiteren Vorgehen immer berücksichtigt werden, dass Maßnahmen gegen einen Einrichtungsträger (im Extremfall die Schließung der Einrichtung durch Entzug der BE) auch negative Auswirkungen auf das Wohl der bereits dort lebenden Kinder haben können. Während also vor Aufnahme

⁵⁹ Durch das BKiSchG vom 22.12.2011 (BGBl. I 2011, S. 2975).

⁶⁰ So beispielsweise im „Personalbogen für Mitarbeiter/innen aus Heimen und anderen Einrichtungen“ des LWL-LJA Westfalen-Lippe, online verfügbar unter der URL: http://www.lwl.org/lja-download/datei-download2/LJA/erzhilf/Schutz_von_Kindern_in_Heimen/Materialien/1220424610_0/080903-Personalbogen-Erziehungshilfe.xls, zuletzt geprüft am 04.01.2014

⁶¹ So beispielsweise im Formular „Jahresmeldung - § 47 Abs. 1 SGB VIII -“ der Regierung von Oberbayern, online verfügbar unter der URL: http://www.regierung.oberbayern.bayern.de/imperia/md/content/regob/internet/dokumente/formulare/f_bereich1/sg_13/13_058_0093_i.xls, zuletzt geprüft am 04.01.2014

des Betriebs lediglich das Grundrecht auf freie Berufsausübung (gemäß Art. 12 Abs. 1 GG) der Trägermitarbeiter durch Verwaltungsakte der Behörden eingeschränkt werden kann, treffen spätere Interventionen auch die Rechte der Minderjährigen.

Es sind daher verschiedene behördliche Maßnahmen vorgesehen, die in einem abgestuften Verfahren zum Einsatz kommen sollen.

A. Beratung

Grundsätzlich gehört es immer zur Aufgabe der Erlaubnisbehörde, den Einrichtungsträger zu beraten. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der Beseitigung von Mängeln – die Beratung des Trägers soll hier im Normalfall der erste Schritt der Erlaubnisbehörde sein (§ 45 Abs. 6 S. 1 SGB VIII). Weitergehende Beratungsaufgaben sind in §§ 8b, 85 Abs. 2 Nr. 7 SGB VIII geregelt, die sich zwar etwas allgemeiner auf den „überörtlichen Träger“ beziehen, aber praktisch zumindest teilweise auch durch die Aufsichtsmitarbeiter wahrgenommen werden dürften.

B. Nebenbestimmungen und Auflagen

Eine BE kann bei Erteilung mit Nebenbestimmungen versehen werden (§ 45 Abs. 4 SGB VIII). Der Begriff der Nebenbestimmungen ist in § 32 SGB X geregelt, laut Meier (2011, S. 23 f.) kommen aber keine Nebenbestimmungen in Form von Befristungen, Bedingungen oder Widerrufsvorbehalt in Betracht, sondern lediglich Auflagen (ebenso auch Mörsberger in Wiesner 2011, § 45, Rn. 36a).

„Nebenbestimmungen dienen dazu, Hindernisse auszuräumen, die der Erteilung der Erlaubnis entgegenstehen [...]. Sie müssen [...] sich beschränken auf die Sicherstellung des Wohls der Kinder und Jugendlichen in der Einrichtung und dürfen sich nicht auf sonstige, sachfremde Zwecke richten“ (Mörsberger in Wiesner 2011, § 45, Rn. 36a).

Gleiches gilt für „Auflagen“, die sich von „Nebenbestimmungen“ nur dadurch unterscheiden, dass sie auch nachträglich erteilt werden können:

„Werden festgestellte Mängel nicht behoben, so können dem Träger der Einrichtung Auflagen erteilt werden, die zur Beseitigung einer eingetretenen oder Abwendung einer drohenden Beeinträchtigung oder Gefährdung des Wohls der Kinder oder Jugendlichen erforderlich sind [...]“ (§ 45 Abs. 6 SGB VIII).

Im Unterschied zur „Bedingung“ handelt sich bei der „Auflage“ um einen eigenständigen Verwaltungsakt, der auch eigenständig angefochten werden kann. Deshalb bleibt eine BE auch dann rechtswirksam bestehen, wenn eine Auflage nicht erfüllt wird (Mann in Schellhorn u. a. 2012, § 45, Rn. 32). Ob die Nichterfüllung der Auflage einen Gefährdungstatbestand darstellt, der zum Entzug der BE führen kann, muss eigenständig ent-

schieden werden (siehe unten, Kapitel D). Typische Auflagen betreffen beispielweise bauliche Veränderungen oder eine Erweiterung des Personals (Mörsberger in Wiesner 2011, § 45, Rn. 36a), Möglich ist auch, dass Fortbildungen oder Supervision auferlegt werden (Westerholt 2006, S. 124).

C. Tätigkeitsuntersagung (§ 48 SGB VIII)

Eine gesondert geregelte Form der Auflage ist die Tätigkeitsuntersagung:

„Die zuständige Behörde kann dem Träger einer erlaubnispflichtigen Einrichtung die weitere Beschäftigung des Leiters, eines Beschäftigten oder sonstigen Mitarbeiters ganz oder für bestimmte Funktionen oder Tätigkeiten untersagen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass er die für seine Tätigkeit erforderliche Eignung nicht besitzt“ (§ 48 SGB VIII).

Die Untersagung richtet sich gegen den Träger und verbietet diesem die Weiterbeschäftigung einer bestimmten Person, ggf. nur bezogen auf eine bestimmte Funktion. Sie verbietet dieser Person jedoch nicht, bei einem anderen Träger eine Tätigkeit aufzunehmen. Dies wird auch kritisch beurteilt, da die Aufsichtsbehörden aus Datenschutzgründen keine „schwarzen Listen“ führen dürfen und somit nicht verhindern können, dass ungeeignete Mitarbeiter bei anderen Trägern – ggf. im Zuständigkeitsbereich einer anderen Behörde – tätig werden (Klein 2006, S. 194 f.).

Wie schon hinsichtlich der „Erfordernisse des Einzelfalls“ bei einer örtlichen Prüfung sind sich die Fachautoren nicht einig, über die Voraussetzungen der Verhängung einer Tätigkeitsuntersagung. Eine mögliche Interpretation besagt, dass die Weiterbeschäftigung des betreffenden Mitarbeiters den Tatbestand der „Gefährdung“ des Kindeswohls annehmen müsste (so Meier 2011, S. 36). Eine andere besteht darin, dass eine „Nicht-Gewährleistung“ des Kindeswohls bei Weiterbeschäftigung ausreicht, um die Tätigkeit zu untersagen (so Mörsberger in Wiesner 2011, § 48, Rn. 5; Lakies in Münder/Meysen/Trenczek 2013, § 48, Rn. 3; widersprüchlich äußert sich Nonninger in Kunkel 2011, § 48, Rn. 3). Während sich die Kommentatoren auf den Wortlaut der einschlägigen Gesetze hinsichtlich der „Eignung“ beziehen, die darin als „Gewährleistungskriterium“ bezüglich des Kindeswohls genannt wird, bezieht sich Meier auf die Gesetzesbegründung. Darin heißt es:

„Die Vorschrift gestattet dem Landesjugendamt die Verhängung eines Beschäftigungsverbotes, falls das Wohl der Kindern und Jugendlichen durch Beschäftigte einer Einrichtung gefährdet wird“ (BT-Drs. 11/5948, S. 85).

Es ist jedoch zu bedenken, dass diese Drucksache auch an anderer Stelle widersprüchliche Aussagen zur Unterscheidung von Gefährdung und Gewährleistung enthält und dieser Widerspruch inzwischen seitens des

OVG Hamburg klargestellt wurde (siehe Kapitel 3.1.4 D). Dies spricht dafür, dass eine Tätigkeitsuntersagung bereits bei mangelnder Gewährleistung des Kindeswohls verhängt werden kann.

D. Entzug der Erlaubnis bei Kindeswohlgefährdung

Wenn die Mängel so schwerwiegend sind, dass eine „Kindeswohlgefährdung“ vorliegt und keine mildernden Maßnahmen – einschließlich der eigenständigen Behebung der Mängel durch den Träger selbst – erfolgreich oder erfolgversprechend sind, muss die BE durch die Aufsichtsbehörde entzogen werden:

„Die Erlaubnis ist zurückzunehmen oder zu widerrufen, wenn das Wohl der Kinder oder der Jugendlichen in der Einrichtung gefährdet und der Träger der Einrichtung nicht bereit oder nicht in der Lage ist, die Gefährdung abzuwenden. [...]“ (§ 45 Abs. 7 SGB VIII).

Der Tatbestand der Kindeswohlgefährdung wurde bereits in Kapitel 3.1.4 beschrieben und von dem der „Nicht-Gewährleistung“ abgegrenzt. Auch wurde die Gefährdungsschwelle des § 45 SGB VIII dort von der des § 1666 BGB unterschieden. Eine Kindeswohlgefährdung im Sinne des § 45 SGB VIII liegt demnach vor, „wenn aufgrund von Tatsachen im Einzelfall die hinreichende Wahrscheinlichkeit besteht, dass das körperliche, geistige oder seelische Wohl des Kindes Schaden nehmen wird“ (OVG Hamburg vom 14.12.2012 – 4 Bs 248/12, unveröffentlicht, abrufbar über juris, Rn.16). Der Begriff des „Schadens“ ist allerdings wohl eher weit zu verstehen, jedenfalls liegt eine Gefährdung des Wohls von Minderjährigen

„nicht erst dann [vor], wenn ihr Zustand sich verschlechtert, insbesondere Rückschritte in der Entwicklung beobachtet werden. Vielmehr kann es schon dann gefährdet sein, wenn ihre Weiterentwicklung zu dem in § 1 [SGB VIII] formulierten Ziel der Erziehung nicht mehr gefördert wird“ (Mörsberger in Wiesner 2011, § 45, Rn. 62a).

Das OVG Berlin stellte dazu fest: „Eine auf Mängel der Betreuung zurückzuführende Stagnation in der Entwicklung der Minderjährigen kann bereits eine Gefährdung für ihr Wohl sein“ (OVG Berlin vom 17.12.1980 – 6 S. 72.80, FEVS 29, 331).

Da der Kindeswohlbegriff im Sinne der Einrichtungsaufsicht nicht auf den Einzelfall des Kindes bezogen ist, sondern auf die Gesamtheit der einzelnen Einrichtung,

„muss man sie [Anmerkung T.M.: Gefährdungstatsachen] nicht bei jedem einzelnen [Minderjährigen] feststellen; vielmehr genügen allg. objektive Tatsachenfeststellungen [...]. Eine objektive Tatsache dieser Art wäre z. B. der Mangel an [...] geeigneten Betreuungskräften. Wenn dieser Mangel generell festgestellt wird, ist es nicht erforderlich, etwa den Erziehungsstand aller jg. Menschen in

der Einrichtung zu überprüfen“ (Happe/Schimke in Jans u. a. 2007, § 45, Rn. 105).

Andererseits aber kann gerade eine Kindeswohlgefährdung oder -verletzung in Bezug auf einen einzelnen Minderjährigen zu einer Intervention der Aufsichtsbehörde führen, wenn ein solches Vorkommnis bekannt wird. Geht bei der Behörde beispielsweise eine Beschwerde ein, dass ein Kind in einer Einrichtung misshandelt wurde, muss zunächst der Vorfall aufgeklärt werden. Dann muss bestimmt werden, inwieweit hier ein Kindeswohlgefährdendes pädagogisches Fehlverhalten vorlag, und drittens muss geklärt werden, inwieweit dieses Fehlverhalten im Einzelfall auch einen „Mangel“ der Einrichtung darstellt, der Interventionen der Behörde erlaubt. Hierfür ist dann – analog zu Entscheidungen im Kontext des § 1666 BGB – auch die zweite Voraussetzung für Interventionen entscheidend, nämlich die Fähigkeit und Bereitschaft des Trägers, die Gefährdung abzuwenden.

Die Behörde unterliegt bei hoheitlichen Interventionen also einer vierfachen Beweispflicht: Erstens, dass das Ereignis stattgefunden hat, zweitens, dass es unzulässig war, drittens, dass es auf einen Mangel in der Einrichtung schließen lässt und viertens, dass der Träger den Mangel nicht beheben kann oder will.

a) Übersicht über die Rechtsprechung

Die derzeit relevante Rechtsprechung wird hier in ähnlicher Form skizziert wie jene zur Kindeswohlgefährdung im Kontext des § 1666 BGB (siehe Kapitel 1.2.2 B). Ebenso wie dort gilt auch hier der Einzelfallbezug der Gerichtsbeschlüsse. Die jeweiligen Entscheidungen galten also immer nur in dem beurteilten Fall, müssen aber bei der zukünftigen Rechtsprechung mit berücksichtigt werden.

Je nach Einzelfall möglicherweise oder z. T. stets Kindeswohlgefährdend	Für sich genommen nicht Kindeswohlgefährdend
---	--

Weltanschauliche Orientierung

<ul style="list-style-type: none"> • „Erziehung nach [...] ‚scientologischen Technologien‘ und zu einem durch totalitäre Unterwerfung und auf die Abschaffung wesentlicher Prinzipien und tragender Grundrechte zielenden System“ (BayVGh vom 17.12.2008 – 12 CS 08.1417, JAmt 2009, 392, 394) bzw. „Umsetzung ‚scientologischer Lehren und Methoden‘“ (a. a. O., 397) 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Mitgliedschaft</i> von Trägerorganisation, Trägervertretern oder Erziehungskräften bei „Scientology“ (BayVGh vom 17.12.2008 – 12 CS 08.1417, JAmt 2009, 392, 394)
---	--

Je nach Einzelfall möglicherweise oder z. T. stets Kindeswohlgefährdend	Für sich genommen nicht Kindeswohlgefährdend
---	--

Wirtschaftliche Situation

<ul style="list-style-type: none"> • „Ist der Träger [...] sowohl zahlungsunfähig [...] als auch stark überschuldet und hat er überdies finanzielle Verbindlichkeiten, die im Zusammenhang mit dem Betrieb der Einrichtung entstanden sind, in erheblichem Umfang nicht erfüllt, ist in aller Regel eine Gefährdung des Wohls der Kinder/Jugendlichen in der Einrichtung anzunehmen.“ (OVG Lüneburg – vom 18.06.2012 – 4 LA 27/11, abrufbar über Niedersächsisches Landesjustizportal, Rn. 8) 	
--	--

Personalsituation

<ul style="list-style-type: none"> • „[E]ine durch erhebliche Mängel der Personalführung beeinflusste <i>übermäßige Personalfuktuation</i> [kann] die Untersagung des Betriebs einer Kindertagesstätte für besonders schwer behinderte Minderjährige rechtfertigen“ (OVG Berlin vom 17.12.1980, – 6 S. 72.80, FEVS 29, 331) • „Bei einem <i>häufigen Wechsel der Bezugspersonen</i> kann ein solches langfristig aufzubauendes Vertrauensverhältnis nicht geschaffen werden, was zur Gefahr von Entwicklungsstörungen führen kann. Eine hohe Personalfuktuation kann daher eine Tatsache sein, die geeignet ist, das geistige oder seelische Wohl der in einem Heim betreuten Minderjährigen zu gefährden.“ (BVerwG vom 08.07.1986 – 5 B 38/85, nicht veröffentlicht, abrufbar über juris, Rn. 7) [Anmerkung: in einem Kinderheim] • „[M]angelnde – nicht durch eine entsprechende Ausbildung und Prüfung nachgewiesene – <i>Qualifikation</i> [einer] Betreuerin“ (OVG Saarlouis vom 11.08.2010 – 3 B 178/10, unveröffentlicht, abrufbar über juris, Rn. 33) • Zu geringe Zahl von Betreuungspersonen (<i>kein Vorhalten von Vertretungs- oder Bereitschaftskräften</i>) (OVG Saarlouis vom 11.08.2010 – 3 B 178/10, unveröffentlicht, abrufbar über juris, Rn. 34) 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Häufiger Wechsel von Bezugspersonen</i> (OVG Hamburg vom 14.12.2012 – 4 Bs 248/12, unveröffentlicht, abrufbar über juris, Rn.20) [Anmerkung: bei einer Kindertagesstätte] • <i>Störungen der „vertrauensvolle[n] Zusammenarbeit“</i> zwischen der Betreiberin einer Kindertagesstätte, den dort beschäftigten pädagogischen Mitarbeitern und den Eltern“ (OVG Hamburg vom 14.12.2012 – 4 Bs 248/12, unveröffentlicht, abrufbar über juris, Rn.27) • <i>„Fehlen einer pädagogischen Leitungskraft“</i> [in einer Kindertagesstätte] (OVG Hamburg vom 14.12.2012 – 4 Bs 248/12, unveröffentlicht, abrufbar über juris, Rn.28)
--	--

Je nach Einzelfall möglicherweise oder z. T. stets Kindeswohlgefährdend	Für sich genommen nicht Kindeswohlgefährdend
---	--

Verhalten von Mitarbeitern

<ul style="list-style-type: none"> • <i>Unbewiesener, aber nicht ausgeräumter Verdacht</i>, ein Kind sei „brutal geschlagen“ worden rechtfertigt Schließung bis zur Klärung (OVG Münster vom 30.01.2004 – 12 B 2699/03, unveröffentlicht, abrufbar über juris, Rn. 5) 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Verdacht auf Kindeswohlgefährdung</i> durch Fehlverhalten von Betreuern, der auf „Hörensagen“ sowie auf Aussagen von Kindern und Jugendlichen ohne Einwilligung der Erziehungsberechtigten basiert und bei dem keine „systematische Aufklärung“ erfolgte (VG Aachen vom 22.07.2011 – 1 L 272/11, unveröffentlicht, abrufbar über juris)
--	--

Zuverlässigkeit des Trägers

<ul style="list-style-type: none"> • Mangelnde Eignung als Träger einer Einrichtung aufgrund <i>illegalen Betriebs einer Einrichtung</i> (keine Kontrolle durch Aufsichtsbehörden), und daher „fehlende[s] Grundverständnis [...] von der Verantwortlichkeit des Betreibers einer Einrichtung nach § 45 SGB VIII gegenüber den staatlichen Aufsichtsbehörden und damit letztlich auch gegenüber den ihm anvertrauten Kindern und Jugendlichen“ (OVG Saarlouis vom 11.08.2010 – 3 B 178/10, unveröffentlicht, abrufbar über juris, Rn. 25) • Fehlende persönliche Zuverlässigkeit des Betreibers aufgrund der <i>Missachtung von Informationspflichten</i> (VG Saarlouis vom 22.02.2006 – 10 K 61/05, unveröffentlicht, abrufbar über juris) • Wiederholte Verstöße gegen Auflagen (BayVGH vom 10.01.2008 – 12 CS 07.3433, Sozialrecht aktuell 2008, 76, 79) 	
--	--

Tabelle 2: Rechtsprechung zur Kindeswohlgefährdung im Kontext von § 45 SGB VIII

Die meisten Aussagen in dieser Tabelle dürften selbsterklärend sein, allerdings wird deutlich, dass Grenzfragen pädagogischen (Fehl-)Verhaltens offenbar bisher kaum Gegenstand der Rechtsprechung waren, sondern dass fast ausschließlich strukturbezogene Fragen entschieden wurden. Darunter sind auch Entscheidungen, die sich eher auf die zweite Voraussetzung des BE-Entzug (dass der Träger „nicht bereit oder nicht in der Lage ist, die Gefährdung abzuwenden“) beziehen. Zwei der genannten Aspekte sollen im Folgenden näher betrachtet werden, da sie widersprüchlich erscheinen.

b) Rechtfertigung eines (vorläufigen) BE-Entzugs bei Vorliegen eines noch unbewiesenen Verdachts

Hier liegt einerseits ein Beschluss des OVG Münster aus dem Jahr 2004 vor, der eine Kindeswohlgefährdung für den Fall bestätigt, dass ein „nicht ausgeräumter“ Verdacht vorliegt, dass Kinder „brutal geschlagen“ wurden. Dabei bestand die Situation, dass

„der Tatvorwurf der Mißhandlung Schutzbefohlener aufgrund sich gleichgewichtig gegenüberstehender Zeugenaussagen und eidesstattlichen Versicherungen nicht eindeutig widerlegt und [...] deshalb eine weitere Beweisaufnahme im Hauptverfahren erforderlich [ist]“ (OVG Münster vom 30.01.2004 – 12 B 2699/03, unveröffentlicht, abrufbar über juris, Orientierungssatz 1).

Ob tatsächlich eine Misshandlung vorlag, wurde durch das Gericht also nicht entschieden, aber die Schließung der Einrichtung bis zur Klärung dieses Vorwurfs als rechtmäßig beurteilt. Denn

„[d]ass der Antragsteller vorläufig seinen Beruf als Heimleiter nicht ausüben und durch den Heimbetrieb keine Einnahmen erzielen kann, ist eher hinzunehmen als die bei einer Aussetzung der Vollziehung angesichts der oben gewürdigten Verdachtsfälle nicht mit hinreichender Wahrscheinlichkeit auszuschließende Gefahr, dass Kinder und Jugendliche im Heim des Antragstellers misshandelt und dadurch in ihrer Persönlichkeitsentwicklung nachhaltig geschädigt werden“ (OVG Münster vom 30.01.2004 – 12 B 2699/03, unveröffentlicht, abrufbar über juris, Rn. 18).

In einem weiteren Fall (OVG Münster vom 08.10.1992 – 24 B 2679/92, Jugendwohl 1999, 425) wurde der Tatbestand einer Kindeswohlgefährdung ebenfalls aufgrund eines Verdachts bestätigt, in diesem Fall auf sexuellen Missbrauch durch einen Mitarbeiter. Dieser Verdacht rechtfertigte in diesem Fall zwar keine Schließung der Einrichtung, sondern eine bis zur Klärung der Vorwürfe vorläufige Tätigkeitsuntersagung, der Tatbestand war aber ebenfalls der der Gefährdung.

Andererseits steht dem ein Beschluss des VG Aachen (vom 22.07.2011 – 1 L 272/11, unveröffentlicht, abrufbar über juris) gegenüber, das den Entzug einer BE für unrechtmäßig erklärte. Es handelte sich hierbei um ein Eilverfahren, in dem nicht über das tatsächliche Vorliegen einer Kindeswohlgefährdung entschieden wurde – es fand also keine weitere Beweisaufnahme statt – sondern es wurde lediglich die Frage verhandelt, ob eine Schließung der Einrichtung aufgrund des vorliegenden Verdachts gerechtfertigt sei. Der Verdacht begründete sich auf Aussagen einer ehemaligen Praktikantin der Einrichtung sowie auf Ergebnisse einer unangemeldeten örtlichen Prüfung, die wie folgt verlief:

„Nach Absprache und mit Beteiligung des Kreisjugendamtes F. überprüfte der Antragsgegner [Anmerkung T.M.: das Landesjugendamt] am 12. Juli 2011 die

Einrichtung vor Ort ohne vorherige Anmeldung. Er setzte dazu drei Teams ein, die mit seinen Mitarbeitern und zwei Mitarbeitern des Kreisjugendamtes F. besetzt waren. Die Teams befragten einen Teil der Kinder und Jugendlichen zu den Vorkommnissen. Ebenso wurde [sic] zwei Betreuer, der stellvertretende Leiter der Einrichtung und der Geschäftsführer der Antragstellerin, Herr U. D. befragt. Über die Art der Befragung und ihre Ergebnisse existieren vier eidesstattliche Versicherungen von Mitarbeitern des Landesjugendamtes und zwei von Mitarbeitern des Kreisjugendamtes F.“ (VG Aachen vom 22.07.2011 – 1 L 272/11, unveröffentlicht, abrufbar über juris, Rn. 5).

Im Ergebnis habe laut Landesjugendamt „der Verdacht der dauernden und systematischen Kindeswohlgefährdung bestanden, der durch die Befragung der Kinder und Jugendlichen bestätigt worden sei“ (VG Aachen vom 22.07.2011 – 1 L 272/11, unveröffentlicht, abrufbar über juris, Rn. 6). Dem standen Aussagen seitens des Trägers gegenüber, die „Betreuer hätten bei ihrer Arbeit mit den Kindern und Jugendlichen die Grenzen des Erlaubten nicht überschritten“ (VG Aachen vom 22.07.2011 – 1 L 272/11, unveröffentlicht, abrufbar über juris, Rn. 7). In seiner Ablehnung der sofortigen Schließung der Einrichtung stellt das VG Aachen vor allem auf das durch das Landesjugendamt angewendete Verfahren ab. Es bemängelt, die Aufklärung des Verdachts sei nicht systematisch erfolgt und führt die Mängel der Ermittlungen der Aufsichtsbehörde auf:

„Der Antragsgegner hat im Gegenteil den Widerruf und die Schließung der Einrichtung ausschließlich auf die Erklärungen der Studentin und die Befragung der Kinder und Jugendlichen gestützt. Auf welcher Rechtsgrundlage deren Befragung beruht, erläutert der Antragsgegner nicht. Auch ist zweifelhaft, ob die Angaben der Kinder und Jugendlichen, die die Darstellung der Studentin im wesentlichen bestätigt haben, verwertbar sind. Der Antragsgegner hat die Befragung jeweils auf Tonband aufgenommen; die Aufnahme ist nachträglich verschriftet worden. Die zu dem Tonbandmitschnitt eingeholte Einwilligung der Kinder und Jugendlichen dürfte jedoch mangels Geschäftsfähigkeit unwirksam sein, eine Einwilligung der Erziehungsberechtigten fehlt. Schließlich stellt sich die Frage, ob die Situation der Befragung nicht für die Kinder und Jugendlichen derart Furcht einflößend war, dass ihre Antworten kaum belastbare Aussagen enthalten.

Wesentlich ist auch, dass es der Antragsgegner unterlassen hat, die Betreuer zu den Anschuldigungen zu befragen. Die Studentin hat in ihrer zweiten Schilderung insgesamt zwanzig Betreuer und Lehrer, die in die Vorfälle involviert waren, namentlich benannt. Am 12. Juli 2011 hat der Antragsgegner ohne Angabe von Gründen allerdings nur zwei Betreuer befragt, die sich nicht konkret zu allen Vorkommnissen äußern konnten. Es hätte nahegelegen, nicht nur die Kinder und Jugendlichen, sondern auch *alle Beschuldigten zu befragen*; nur unter Einbeziehung von deren Angaben ist eine sachgerechte und verhältnismäßige Entscheidung über die Schließung der Einrichtung vorstellbar“ (VG Aachen vom 22.07.2011 – 1 L 272/11, unveröffentlicht, abrufbar über juris, Rn. 28 f., Hervorhebungen T.M.).

Dieser nach Ansicht des Gerichts mangelhaften Ermittlung stünde gegenüber, „dass es – jedenfalls nach Aktenlage – in den fünf Jahren seit Bestehen der Einrichtung nicht zu derartigen Anschuldigungen über eine Gefährdung des Kindeswohls gekommen ist und die Kinder und Jugendlichen unstreitig der Betreuung bedürfen“ (VG Aachen vom 22.07.2011 – 1 L 272/11, unveröffentlicht, abrufbar über juris, Rn. 31). Es sei daher im Interesse des Kindeswohls, die Einrichtung bis zur Klärung der Vorfälle geöffnet zu lassen.

In diesem Kontext ist auch eine Entscheidung des VG Düsseldorf⁶² zu erwähnen: Der Widerruf einer BE für eine Einrichtung durch das LVR-Landesjugendamt wurde als rechtswidrig eingestuft, weil die Betreiber der betroffenen Einrichtung seitens des LJA nicht gemäß § 24 Abs. 1 SGB X angehört worden seien. Zwar habe es im Vorfeld der Widerrufsentscheidung Gespräche mit den Einrichtungstreibern gegeben. Nachdem die Entscheidung seitens des LVR-LJA gefallen war, fehlte jedoch eine weitere Anhörung der Betreiber und die Möglichkeit der Stellungnahme unter Berücksichtigung der aufgrund der Widerrufsentscheidung vorliegenden neuen Faktenlage. Maßgeblich waren also auch für diese Entscheidung verfahrensrechtliche Fragen – das Vorliegen einer Kindeswohlgefährdung wurde nicht geprüft. Es wurde lediglich festgestellt, dass die geforderte Einräumung einer Möglichkeit zur Rückäußerung durch die Betreiber „ohne weitere Kindeswohlgefährdung“ möglich gewesen wäre.

Einerseits ist es selbstverständlich, dass Aufsichtsbehörden zur Verhinderung behördlicher Willkür und zum Schutz der Rechte des Trägers nur ordnungsgemäße Verwaltungsv erfahren anwenden dürfen. Andererseits besteht nach Ansicht des Verfassers noch Klärungsbedarf hinsichtlich der Frage, inwieweit auch in solchen Verfahren die „Leit- und Sperrfunktion“ des Kindeswohls (siehe Kapitel 1.2.1 A) zum Tragen kommen müsste, da es vordergründig zwar um das Verhältnis zwischen Einrichtungsträger und Behörde geht, mittelbar jedoch auch um die untergebrachten Kinder, die von der Entscheidung betroffen sind. Dies scheint nicht berücksichtigt zu werden, wenn der Entzug einer BE aus Verfahrensgründen für rechtswidrig beurteilt wird, ohne dass die Frage, ob in der Einrichtung eine Kindeswohlgefährdung vorliegt, überhaupt geprüft wird. In die Argumentation des VG Aachen wurde zwar das Kindeswohl mit einbezogen, allerdings nur in Form einer Annahme, die sich aus der Erfahrung der letzten fünf Jahre ableitete.

⁶² VG Düsseldorf vom 28.08.2012 – 19 K 2030/11, unveröffentlicht.

c) Häufiger Wechsel der Bezugspersonen

Ob ein „häufiger Wechsel der Bezugspersonen“ bzw. eine „übermäßige Personalfluktuation“ den Tatbestand der Kindeswohlgefährdung erfüllen, wurde unterschiedlich bewertet. Für eine „Kindertagesstätte für besonders schwer behinderte Minderjährige“ bejahte dies das OVG Berlin (vom 17.12.1980 – 6 S. 72.80, FEVS 29, 331). Ähnlich entschied das BVerwG im Falle eines Kinderheims, weil ein „langfristig aufzubauendes Vertrauensverhältnis nicht geschaffen werden [kann], was zur Gefahr von Entwicklungsstörungen führen kann“ (BVerwG vom 08.07.1986 – 5 B 38/85, nicht veröffentlicht, abrufbar über juris, Rn. 7).

Gegenteilig entschied jedoch das OVG Hamburg im Jahr 2012 im Falle einer Kindertagesstätte. Interessant ist dieses Urteil auch aufgrund seiner ausführlichen Begründung, die auch wissenschaftliche Erkenntnisse mit berücksichtigt. Es bezieht sich insbesondere auf den Unterschied zwischen Mindestanforderungen und wünschenswerten Eigenschaften:

„In diesen von der Antragsgegnerin zitierten Untersuchungen und Publikationen wird jeweils nachvollziehbar dargelegt, dass es im Sinne einer guten bis optimalen Betreuung von Kleinkindern sinnvoll ist, dass zwischen diesen und ihren Betreuern eine möglichst langfristige Bindung zustande kommt, während sich der Wechsel von Bezugspersonen in der Tagespflege nachteilig auf die Entwicklung der Kinder auswirken kann. Die Konstanz im Personalbereich stellt mithin ein Qualitätsmerkmal einer solchen Einrichtung dar. Doch darüber hinaus wird die Qualität der Kindertageseinrichtung jedoch von vielen weiteren Parametern bestimmt. Hierzu zählen u.a. die fachliche Kompetenz der Betreuungspersonen, die räumliche und sachliche Ausstattung, die Verpflegung und auch der Standort der Einrichtung. [...] Aus der Tatsache, dass längerfristige Bindungen zwischen Kleinkindern und ihren Bezugspersonen in einer Einrichtung wünschenswert sind und deshalb [...] durchgehend empfohlen werden, folgt im Umkehrschluss noch nicht zwingend, dass das mit dem Wechsel der Bezugspersonen in der Tagespflege einhergehende Fehlen einer langfristigen Bindung eine konkrete Gefahr für das Kindeswohl darstellt. [...] Eine stabile emotionale Beziehung zwischen einem Kleinkind und seiner Bezugsperson in einer Kindertagesstätte stellt eine bessere Grundlage für die Kommunikation, Interaktion und sprachliches Lernen dar. Dass eine weniger stabile Beziehung zu Bindungsängsten, Entwicklungsverzögerungen oder ähnlichen Schädigungen führt, ist dadurch indes nicht belegt. Soweit [...] [Anmerkung T.M.: in den berücksichtigten Fachpublikationen] nachteilige Folgen für die betreuten Kinder im Falle eines häufigen Personalwechsels beschrieben werden (aggressivere Verhaltensweisen, geringere Bindungssicherheit, weniger elaboriertes Sprachverhalten und Zurückbleiben in der sprachlichen Entwicklung), geht es ebenfalls um die Beschreibung der Folgen einer nicht optimalen Betreuung. Eine geringere Bindungssicherheit bedeutet aber nicht zwingend Bindungsangst und ein weniger elaboriertes Sprachverhalten ist nicht von vornherein mit einer schädlichen Entwicklungsverzögerung gleichzusetzen. Auch aus der von der Antragsgegnerin im Beschwerdeverfahren in Bezug genommenen Studie [...], nach der Stress in der frühen Kindheit bei jungen Frauen zu einer erhöhten An-

fälligkeit für Angsterkrankungen und Depressionen führt, folgt nicht mit der zu fordernden Wahrscheinlichkeit, dass eine erhöhte Personalfluktuation zu entsprechenden Schäden führt, weil nicht belegt wird, dass ein häufiger Personalwechsel den entsprechenden Stress auslöst (OVG Hamburg vom 14.12.2012 – 4 Bs 248/12, unveröffentlicht, abrufbar über juris, Rn.23).

In der Begründung des OVG Hamburg wird deutlich, was bereits in Kapitel 3.1.6 C geschildert wurde: Mit wissenschaftlichen Mitteln lassen sich zwar Qualitätskriterien für die Kinderbetreuung feststellen, die Grenzziehung, ob etwa „geringere Bindungssicherheit“ oder „ein weniger elaboriertes Sprachverhalten“ eine „Gefährdung“ im juristischen Sinne darstellen, kann jedoch letztlich nur normativ erfolgen. In Ermangelung konkreter gesetzlicher Bestimmungen nimmt das OVG Hamburg diese Positionierung kraft seiner Autorität mit dem genannten Ergebnis vor (OVG Hamburg vom 14.12.2012 – 4 Bs 248/12, unveröffentlicht, abrufbar über juris). Im Vergleich zu den erstgenannten gegenteiligen Beschlüssen zeigt sich, dass eine solche Positionierung auch anders ausfallen könnte. Dieser Widerspruch lässt sich möglicherweise durch die unterschiedlichen Einrichtungstypen erklären, verweist aber auch auf die Schwierigkeit, Einzelfallentscheidungen in Fragen der Kindeswohlgefährdung in Einrichtungen vorhersagen zu können. Auch zeigt es, dass pädagogische Expertise nicht ausreicht, um hoheitliches Handeln der Aufsichtsbehörde zu begründen, sondern dass zusätzlich normative Maßstäbe geschaffen werden müssen, die auch gerichtlich anerkannt werden. Diese finden dann eigenständig durch Gerichte statt, wenn zuvor versäumt wurde, wünschenswerte Bedingungen fachpolitisch als Mindestanforderungen zu definieren.

3.2 Landesrechtliche Besonderheiten

Gemäß § 49 SGB VIII dürfen durch Landesrecht zusätzliche Konkretisierungen der bundesrechtlichen Vorschriften erfolgen. Insgesamt sind für den Bereich der Aufsicht über stationäre Erziehungshilfeeinrichtungen nur wenige landesspezifische Regelungen zu finden, die für diese Arbeit relevant sind. In vielen Fällen werden lediglich Zuständigkeiten konkretisiert, zum Teil werden auch Aspekte geregelt, die inzwischen in die Bundesgesetze aufgenommen wurden (etwa die Meldepflicht bei besonderen Vorkommnissen). Einige landesspezifische Normen sind jedoch beachtenswert.

3.2.1 Eignung von Personal

In Baden-Württemberg⁶³, Sachsen⁶⁴ und Thüringen⁶⁵ ist festgeschrieben, dass in der Regel *Fachkräfte* mit entsprechender staatlich anerkannter oder gleichwertiger (pädagogischer oder therapeutischer) Fachausbildung für die Betreuung von Kindern und Jugendlichen geeignet sind, sofern keine individuellen personenbezogenen Gründe dagegensprechen. Andere Personen *können* (Baden-Württemberg, Sachsen) oder *sollen* (Thüringen) zugelassen werden, wenn sie „nach Vorbildung und Erfahrung geeignet erscheinen“ (wortgleich in den genannten Vorschriften).

3.2.2 Weitere Kriterien zur BE-Erteilung oder zum BE-Entzug

In mehreren Bundesländern (Bayern⁶⁶, Berlin⁶⁷, Bremen⁶⁸, Sachsen⁶⁹, Schleswig-Holstein⁷⁰) wurde bestimmt, dass jeweils konkret benannte Landesbehörden durch eigene Rechtsverordnungen oder Verwaltungsvorschriften Mindestvoraussetzungen für die Erteilung einer BE festlegen dürfen.

Dass bestimmte Mindestvoraussetzungen landesgesetzlich konkretisiert werden, kommt nur in zwei Fällen vor: Erstens wird in Schleswig-Holstein verlangt, dass in der Konzeption der Einrichtung auch „die vorgesehenen Verfahren und Maßnahmen zum Schutze von Kindern und Jugendlichen in der Einrichtung, insbesondere auch vor Gefahren, die für das Kindeswohl von den dort Beschäftigten ausgehen können“⁷¹ dargelegt werden. Zweitens finden sich für Berlin einige weitere Konkretisierungen, so etwa der Bezug auf die „Personalausstattung entsprechend dem festgelegten Personalschlüssel“ und die „Sicherstellung einer altersgemäßen Ernährung“⁷². Auch benennt Berlin konkret Gründe für ein Er-

⁶³ § 21 Kinder- und Jugendhilfegesetz für Baden-Württemberg (LKJHG)

⁶⁴ § 29 Landesjugendhilfegesetz Sachsen (LJHG)

⁶⁵ § 23 Kinder- und Jugendhilfe-Ausführungsgesetz Thüringen (ThürKJHAG)

⁶⁶ Art. 44 Gesetz zur Ausführung der Sozialgesetze, Bayern (AGSG)

⁶⁷ § 30 Abs. 2 Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes, Berlin (AG KJHG)

⁶⁸ § 10 Abs. 2 Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes im Lande Bremen (BremAG KJHG)

⁶⁹ § 27 Abs. 2 Landesjugendhilfegesetz Sachsen (LJHG)

⁷⁰ § 41 Abs. 3 Gesetz zur Weiterentwicklung und Verbesserung des Schutzes von Kindern und Jugendlichen in Schleswig-Holstein (KJSchutzWG SH)

⁷¹ § 9 Abs. 1 KJSchutzWG SH

⁷² § 30 Abs. 1 AG KJHG Berlin

löschen der BE, nämlich „Wechsel der Trägerschaft, Schließung oder Verlegung der Einrichtung oder eines Teils der Einrichtung sowie bei grundlegender Änderung der Struktur oder der Zweckbestimmung“⁷³.

Beachtenswert ist außerdem, dass in Rheinland-Pfalz⁷⁴ und Thüringen⁷⁵ Aussagen zu den Kriterien des Entzugs einer BE zu finden sind. In Rheinland-Pfalz heißt es, die BE sei „insbesondere zu versagen, zurückzunehmen oder zu widerrufen, wenn [...] unter Berücksichtigung des erzieherischen Bedarfs der zu betreuenden Kinder und Jugendlichen eine ihrem Wohl entsprechende Betreuung und Erziehung nicht erwartet werden kann“ (§ 22 Abs. 1 AG KJHG). Hier wird also die Versagung einer BE mit dem Entzug in einem gemeinsamen Zusammenhang genannt und beides auf eine dem Kindeswohl „entsprechende“ Betreuung bezogen. Dies impliziert also einen gewisser Widerspruch – zumindest aber eine Unklarheit – gegenüber der Unterscheidung im Bundesrecht, nach der eine BE zwar bereits bei fehlender Gewährleistung versagt, jedoch erst bei Vorliegen einer Gefährdung entzogen werden darf. Eine ähnliche Gleichsetzung erfolgt in Thüringen: „[Die BE] ist zu widerrufen, wenn Umstände eintreten oder bekannt werden, die zu ihrer Versagung geführt hätten, wenn nicht durch nachträgliche Auflagen das Wohl der Kinder und Jugendlichen gesichert werden kann“ (§ 22 Abs. 2 ThürKJHAG). Auch hier werden die gleichen Maßstäbe für Nicht-Erteilung und Entzug der BE angelegt. Dass ein Entzug der BE nur in Betracht kommt, wenn der Mangel nicht durch Auflagen behoben werden kann, ergibt sich eigentlich als Selbstverständlichkeit bereits aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz (und gilt im Übrigen auch für die Versagung). Insbesondere in diesen beiden Bundesländern dürfte also weiterer rechtlicher Klärungsbedarf hinsichtlich der Unterscheidung von Versagens- und Entziehungsgründen einer BE bestehen.

3.2.3 Erweiterung der Melde- und Auskunftspflichten

In mehreren Bundesländern werden Einrichtungsträger verpflichtet, besondere Vorkommnisse in Einrichtungen der Aufsichtsbehörde zu melden. Allerdings wurde dies bei der letzten Gesetzesänderung bundeseinheitlich in den Katalog der Meldepflichten aufgenommen. Sonstige Meldepflichten werden wie folgt erweitert:

⁷³ § 30 Abs. 3 AG KJHG Berlin

⁷⁴ § 22 Abs. 1 AG KJHG Rheinland-Pfalz

⁷⁵ § 22 Abs. 2 ThürKJHAG

- Berlin: „Der Träger [...] hat [...] Art und zeitlichen Umfang der Tätigkeit, Geburtsdatum und Geburtsort, Angaben zum beruflichen Werdegang, Einstellungsdatum sowie Datum des Ausscheidens des Leiters und der Betreuungskräfte mitzuteilen. Die jährliche Belegungsmeldung ist nach Altersgruppen gegliedert vorzunehmen und durch die Jahresdurchschnittsbelegung zu ergänzen“ (§ 31 Abs. 3 AG KJHG).
- In Bremen wird unter anderem nach „Angaben über Herkunft, Aufenthaltsdauer und Verbleib“ der aufgenommenen und entlassenen Minderjährigen gefragt sowie hinsichtlich der Mitarbeiter nach deren „zeitliche[r] Zuordnung zu den Funktionen, die in der Erlaubnis als Voraussetzung für den Betrieb der Einrichtung benannt sind“ (§ 11 Abs. 3 BremAG KJHG)

In Bayern⁷⁶, Brandenburg⁷⁷, Hessen⁷⁸ und dem Saarland⁷⁹ werden Träger und Leitung der Einrichtungen dazu verpflichtet, „die zur Ausübung der Aufsicht erforderlichen Auskünfte zu erteilen“ bzw. in Berlin⁸⁰, „die erforderlichen Auskünfte zu pädagogischen, konzeptionellen, personellen und wirtschaftlichen Fragestellungen zu geben und Einblick in die entsprechenden Unterlagen zu gewähren“. Im Saarland, in Brandenburg und in Hessen besteht darüber hinaus eine Verpflichtung für die Leitung (also nicht nur den Träger) einer Einrichtung, sich an Besichtigungen der Einrichtungen zu beteiligen.

3.2.4 Hamburg: Aufsichtskommission für „geschlossene“ Einrichtungen

In Hamburg⁸¹ ist die Berufung einer Aufsichtskommission speziell für Einrichtungen geregelt, in denen freiheitsentziehende Maßnahmen angewendet werden. Sie soll zusätzlich zur Einrichtungsaufsicht des überörtlichen öffentlichen Trägers tätig werden. Der Kommission sollen Fachkräfte verschiedener Disziplinen (sozialpädagogische Fachkraft, Arzt/Psychologe, Richter) angehören, und sie soll über eigene Befugnisse für örtliche Prüfungen verfügen, die mit denen der Aufsichtsbehörde vergleichbar sind. Nach der Schließung der letzten Einrichtung mit „geschlossener Unterbringung“ in Hamburg im Jahr 2008 wurde diese

⁷⁶ Art. 47 AGSG Bayern

⁷⁷ § 20 Abs. 5 AG KJHG Brandenburg

⁷⁸ § 15 Abs. 4 HKJGB

⁷⁹ § 31 Abs. 1 AG KJHG Saarland

⁸⁰ § 31 Abs. 3 AG KJHG Berlin

⁸¹ § 27a AG SGB VIII Hamburg

Kommission zunächst nicht mehr aktiv, obwohl sie grundsätzlich auch für Einrichtungen dieses Typs außerhalb Hamburgs zuständig sein sollte, in denen Minderjährige dieses Stadtstaats untergebracht werden. Bei Einrichtungen in anderen Bundesländern sollten die Befugnisse der Kommission in Vereinbarungen mit den Trägern geregelt und zur Bedingung von Belegungen werden. Nach einer öffentlichen Diskussion um die Unterbringung Hamburger Jugendliche in einer Einrichtung in Brandenburg (vgl. Kutter 2013) wurde die Kommission im Juli 2013 erneut einberufen (vgl. Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration 2013).

3.2.5 Kommunalisierung der Einrichtungsaufsicht

In Hessen⁸² wurde eine bisher einzigartige Regelung geschaffen, mit der die örtlichen Jugendämter am Schutz von Minderjährigen in Einrichtungen „mitwirken“ sollen. Formal verbleiben alle Aufgaben der Einrichtungsaufsicht beim Landesjugendamt, das Jugendamt soll nach dem Wortlaut des Gesetzes lediglich unterstützend wirken. Das Landesrecht überträgt jedoch einige Rechte an das örtliche Jugendamt, beispielsweise gelten die Auskunftsverpflichtungen von Einrichtungsträger und -leitung dort gegenüber dem örtlichen Jugendamt. Auch wird dem Jugendamt die Beratung des Trägers „während der Planung und Betriebsführung“ übertragen. Zudem sollen Meldungen gemäß § 47 SGB VIII „über das Jugendamt“ eingereicht werden.

Kritisch wurde bereits vor Umsetzung dieser Pläne angemerkt, dass die Verlagerung von Verantwortung zu einer weiteren Absenkung von Mindeststandards führen könnte und eine stärkere Kostenkontrolle durch die örtlichen öffentlichen Träger ermöglichen sollte (Wolf 2000, S. 17). Interessant ist in diesem Zusammenhang, welche Frage der Hessische Landtag zu dieser Praxis anlässlich der öffentlichen Debatte um Heimerziehung Anfang des Jahres 2010 in einer einstimmigen EntschlieÙung formulierte:

„Die fehlende unabhängige Heimaufsicht, die gemeinsame Zuständigkeit der Jugendämter für Finanzierung und Aufsicht der Heime wird von vielen als eine Ursache der schlechten Heimsituation in früheren Zeiten genannt. Die kommunalen Spitzenverbände werden gebeten, eine fundierte Einschätzung der gegenwärtigen Zuständigkeiten in der Jugendhilfe zu geben. Hat sich die Heimaufsicht in örtlicher Zuständigkeit bewährt oder wäre eine Trennung von Finanzierung der Jugendhilfe und Heimaufsicht sinnvoller?“ (Hessischer Landtag Drs. 18/2075)

⁸² §§ 15, 18 HKJGB

Erstens wird hier die Heimaufsicht als „in örtlicher Zuständigkeit“ bezeichnet. Das bestätigt die These, dass die oben genannte Zuständigkeit des Landes lediglich eine formale ist. Zweitens wird diese Praxis aufgrund der Befürchtung von Interessenskonflikten problematisiert. Die Antwort der kommunalen Spitzenverbände liegt dem Verfasser leider bisher nicht vor. Eine ähnliche Kommunalisierung wurde auch in Niedersachsen diskutiert, dabei sollten die Erkenntnisse aus Hessen, die aus der oben genannten Anfrage an die kommunalen Spitzenverbände entstanden, berücksichtigt werden (Niedersächsischer Landtag Drs. 16/4338, S. 3). Auch in Brandenburg wurde die Übertragung von Aufgaben von der überörtlichen auf die örtliche Ebene geprüft. Ein in diesem Kontext erstelltes Gutachten kommt dabei zu der eindeutigen Empfehlung, dass eine Übertragung der Heimaufsicht auf die Kommunen nachteilig sei:

„Aus fachlichen und politischen Gründen sollte diese Aufgabe nicht kommunalisiert und weiterhin von einer staatlichen Behörde vollzogen werden. Erstens ist das Instrument der Aufsicht das einzige der Landespolitik zur Verfügung stehende Instrument, um die Homogenität erbrachter Leistungen im landesweiten Vergleich zumindest in wesentlichen Teilbereichen zu kontrollieren, einheitliche Standards durchzusetzen und ihrer Verantwortung für die ihr anvertrauten, besonders schutzbedürftigen Kinder und Jugendlichen gerecht zu werden. Zweitens zeigt die Erfahrung aus anderen Bereichen, dass zur Vermeidung zu enger Verflechtungen zwischen Leistungsträgern (den Kommunen) und Leistungsanbietern (den Angebotsbetreibern) ein neutraler Akteur äußerst sinnvoll ist. Sowohl politische als auch wirtschaftliche Abhängigkeitsverhältnisse können so begrenzt werden“ (Bogumil/Ebinger 2012, S. 84).

Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt auch die Fachtagung „Grenzverletzungen: Institutionelle Mittäterschaft in Einrichtungen der Sozialen Arbeit“ im Herbst 2010. In der Abschlusserklärung heißt es:

„Effektive Kontrolle setzt Unabhängigkeit und die Vermeidung von Loyalitätskonflikten voraus. Es spricht viel dafür, Träger- und Aufsichtsstrukturen zu trennen, um Interessenkonflikte zu vermeiden. Die Recherche und Dokumentation von Verdachtsfällen sollte systematisiert und Kriterien für eine Zuverlässigkeitsprüfung entwickelt werden. Bei Begehungen von Einrichtungen wie Evaluationen sind externe Fachkräfte, Wissenschaftler_innen sowie Betroffenenvertretungen hinzu zu ziehen“ (Fachhochschule Frankfurt am Main 2011, S. 198).

In Nordrhein-Westfalen wurde die Diskussion um eine Verlagerung von Aufsichtsaufgaben auf die Kommunen bereits Mitte der 1990er Jahre geführt (vgl. Gernert 1997). Interessant ist, dass Wolfgang Gernert als Leiter der Aufsichtsbehörde in Westfalen-Lippe damals als ein Argument für den Verbleib der Aufsicht bei den Landesjugendämtern anführte, dass diese „weniger als kontrollierende Aufsicht“ sondern vielmehr „als Bera-

tung und Unterstützung“ (Gernert 1997, S. 5) auftrete. Auch an anderer Stelle beschreibt er die Praxis der Aufsichtsbehörde wie folgt:

„Im Einzelfall suchen Landesjugendamt, Kosten- und Leistungsträger in einem gemeinsamen Abstimmungsprozeß nach fachlich vertretbaren, d.h. sozialpädagogisch orientierten und zugleich kostengünstigen Lösungen. Die Verknüpfung dieser beratend-unterstützenden mit repressiv möglichen Aufgaben wird weitgehend konfliktfrei umgesetzt“ (Gernert 1999, S. 37).

Er argumentiert also, dass eine Übertragung von Aufsichtsfunktionen auf die Kostenträger zur Kostenersparnis nicht nötig sei, weil deren Interessen bereits in der derzeitigen Konstellation „weitgehend konfliktfrei“ berücksichtigt würden. Dieser Aspekt des Verhältnisses zwischen Aufsichtsbehörden, Kostenträgern und Einrichtungsträgern wird im historischen Teil II noch einmal aufgegriffen.

4. Merkmale der Aufsichtsbehörden

Dieses Kapitel stellt einige Merkmale der Strukturen und der Praxis der Aufsichtsbehörden übersichtsartig dar. Das Beispiel Nordrhein-Westfalen wird ausführlicher beschrieben, da die dortigen Behörden Gegenstand der qualitativen empirischen Studie (Abschnitt V) sind. Dies dient der Einschätzung der Bedingungen, unter denen der bisher beschriebene rechtliche Auftrag umgesetzt wird.

4.1 Übersicht Deutschland

Bundesland/Landesteil		Name der zust. Aufsichtsbehörde (§§ 45 ff. SGB VIII)	Art der Behörde
Baden-Württemberg		Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg Dezernat Jugend - Landesjugendamt	Höherer Kommunalverband
Bayern	Mittelfranken	Regierung von Mittelfranken	Mittlere Landesbehörde
	Oberfranken	Regierung von Oberfranken	Mittlere Landesbehörde
	Oberbayern	Regierung von Oberbayern	Mittlere Landesbehörde
	Niederbayern	Regierung von Niederbayern	Mittlere Landesbehörde
	Oberpfalz	Regierung der Oberpfalz	Mittlere Landesbehörde
	Schwaben	Regierung von Schwaben	Mittlere Landesbehörde
	Unterfranken	Regierung von Unterfranken	Mittlere Landesbehörde
Berlin		Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft, Landesjugendamt	Oberste Landesjugendbehörde (Senatsverwaltung)

Bundesland/Landesteil		Name der zust. Aufsichtsbehörde (§§ 45 ff. SGB VIII)	Art der Behörde
Brandenburg		Ministerium für Bildung, Jugend und Sport des Landes Brandenburg	Oberste Landesjugendbehörde (Ministerium)
Bremen		Landesjugendamt bei der Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen	Oberste Landesjugendbehörde (Senatsverwaltung)
Hamburg		Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration – Amt für Familie, Überregionale Förderung und Beratung/ Landesjugendamt – FS 4	Oberste Landesjugendbehörde (Senatsverwaltung)
Hessen		Hessisches Sozialministerium. Abteilung II - Familie	Oberste Landesjugendbehörde (Ministerium)
Mecklenburg-Vorpommern		Kommunaler Sozialverband Mecklenburg-Vorpommern, Landesjugendamt	Höherer Kommunalverband
Niedersachsen		Niedersächsisches Landesamt für Soziales, Jugend und Familie	Eigenständige Landesbehörde
NRW	Westfalen-L.	Landschaftsverband Westfalen-Lippe	Höherer Kommunalverband
	Rheinland	Landschaftsverband Rheinland	Höherer Kommunalverband
Rheinland-Pfalz		Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung	Eigenständige Landesbehörde
Saarland		Ministerium für Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie, Kinder- und Jugendhilfe, Landesjugendamt	Oberste Landesjugendbehörde (Ministerium)
Sachsen		Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz, Landesjugendamt	Oberste Landesjugendbehörde (Ministerium)
Sachsen-Anhalt		Landesverwaltungsamt, Referat Jugend, Landesjugendamt	Eigenständige Landesbehörde
Schleswig-Holstein		Ministerium für Soziales, Gesundheit, Familie und Gleichstellung des Landes Schleswig-Holstein, Landesjugendamt	Oberste Landesjugendbehörde (Ministerium)
Thüringen		Thüringer Ministerium für Soziales, Familie und Gesundheit, Abt. 3 – Familie und Jugend	Oberste Landesjugendbehörde (Ministerium)

Tabelle 3: Übersicht über die Aufsichtsbehörden in Deutschland (Stand: Januar 2014)

Wie bereits in den Kapiteln 2.1.2 und 3.1.2 angedeutet, sind die für Aufgaben gemäß §§ 45 ff. SGB VIII zuständigen Aufsichtsbehörden in den Bundesländern unterschiedlich organisiert. Aus historischen Gründen sind in Bayern die Bezirksregierungen zuständig, also keine Fachbehörden für Jugendhilfe. Die besondere Regelung in Hessen, wo die örtlichen Jugendämter den Großteil der Aufsichtsaufgaben wahrnehmen, wurde bereits beschrieben (Kapitel 3.2.5). Ansonsten sind die Aufsichtsfunktionen entweder als Abteilungen der obersten Landesjugendbehörden, als Abteilungen eigenständiger staatlicher Landesbehörden, die der Fachaufsicht der obersten Landesjugendbehörde unterstehen, oder als Untergliederungen eines höheren Kommunalverbandes organisiert.

Diese verschiedenen Organisationsformen unterscheiden sich hinsichtlich der hierarchischen Strukturen und Weisungsbefugnisse. So sind beispielsweise Aufsichtsmitarbeiter in Ministerien direkt in deren Hierarchie eingebunden, unterstehen also dem jeweiligen Minister. Bei Angestellten höherer Kommunalverbände ist dies nicht der Fall. Auf diese Organisationen können aber die Kommunen mittelbar Einfluss nehmen. Die Art der Behörde hat also zumindest potenziell Auswirkungen auf ihre fachpolitische Positionierung. Inwieweit sich dies auf die Praxis der Aufsichtsführung auswirkt, wurde in der vorliegenden Arbeit jedoch nicht untersucht.

Über die Strukturen der jeweiligen Abteilungen, die für die Aufsichtsaufgaben zuständig sind, sind derzeit kaum Daten verfügbar. Insbesondere Vergleiche der Personalausstattung sind nur äußerst begrenzt möglich. Um einige grobe Einschätzungen treffen zu können, wurden zwar mittels einer Internetrecherche der Selbstdarstellungen der Aufsichtsbehörden die öffentlich zugänglichen Daten über Mitarbeiter in diesen Bereichen erhoben und diese zur Zahl der Einrichtungen sowie zur Zahl der genehmigten Plätze (jeweils laut amtlicher Jugendhilfestatistik⁸³) pro Bundesland in Beziehung gesetzt. Diese Zahlen können jedoch nur mit Einschränkungen interpretiert werden, da die über die Webseiten zugänglichen Angaben nur bedingt vergleichbar sind. Denn die derart erkennbare Zahl der Mitarbeiter sagt nur wenig über den Stundenumfang aus, der wirklich für vergleichbare Aufsichts- und Beratungstätigkeiten zur Verfügung steht. Auch müsste bei Vergleichen berücksichtigt werden, wie genau die Aufgaben und Zuständigkeiten der einzelnen Personen geregelt

⁸³ Statistisches Bundesamt 2012, Kinder- und Jugendhilfestatistiken – Sonstige Einrichtungen in der Kinder- und Jugendhilfe (ohne Tageseinrichtungen für Kinder), Tabellen LT1.1 und LT2, Stichtag 31.12.2010, nur Einrichtungstypen mit den Lfd.Nr. 1-13,17

sind. So sind teilweise Leitungs- oder Koordinationsfunktionen mit einbezogen, teilweise nicht. Zum Teil üben die Aufsichtsmitarbeiter auch noch weitere Funktionen aus, beispielsweise spezielle Beratungsaufgaben. Auch sind teilweise zusätzliche Verwaltungskräfte vorhanden, die beispielsweise Aufgaben wie die Übertragung von Jahresmeldungen in EDV-Systeme übernehmen. Auch die Zahl der Einrichtungen laut amtlicher Statistik ist kein zuverlässiger Vergleichsindikator, da sie aufgrund unterschiedlicher Zählweisen nicht genau der Zahl der tatsächlich relevanten Einrichtungen oder gar der Einrichtungsstandorte entspricht. Auch müssen einige Einrichtungen außerhalb des Jugendhilfesystems beaufsichtigt werden, die in der Kinder- und Jugendhilfestatistik nicht aufgeführt sind. Sowohl die Zahl der Standorte, die etwa im Rahmen örtlicher Prüfungen besucht werden müssen, als auch die Zahl der Betreuungsplätze ist in der Praxis daher (deutlich) höher als anhand der amtlichen Statistik erkennbar. Beim Vergleich der Einrichtungszahlen sind außerdem auch die geographischen Unterschiede zu beachten, die sich z. B. auf Fahrtzeiten auswirken. Die bloßen Zahlen über Einrichtungen oder Plätze sagen insgesamt nur wenig über den „Arbeitsaufwand“ aus.

Insgesamt wird deutlich, dass es eines gesonderten Forschungsvorhaben bedürfte, um die Strukturen der Aufsichtsbehörden in den Bundesländern seriös vergleichen zu können. Auf eine missverständliche tabellarische Wiedergabe der Ergebnisse der oben genannten Internetrecherche wird daher hier verzichtet. Dennoch kann festgehalten werden, dass die verfügbaren Daten auf deutliche Unterschiede hinweisen: In einigen Bundesländern scheinen pro Aufsichtsmitarbeiter etwa doppelt so viele Plätze in Einrichtungen zu bestehen wie in anderen. Hier könnte die Forschungsfrage abgeleitet werden, inwieweit diese Unterschiede allein den oben geschilderten Ungenauigkeiten geschuldet sind oder inwieweit sich die tatsächliche Arbeitsbelastung der Mitarbeiter unterscheidet. In manchen Ländern bestehen die Aufsichtsteams außerdem offenbar nur aus wenigen Personen. Bei Vergleichen zwischen Bundesländern sind daher auch mögliche Unterschiede in der jeweiligen Teamdynamik zu beachten. Die absolute Größe der Teams kann auch Hinweise auf deren Ressourcen für zusätzliche Entwicklungstätigkeiten geben, etwa hinsichtlich eigener Verfahren oder fachpolitischer Positionierungen. Genauer untersucht werden müsste auch die Situation in Hessen. Da dort immerhin 33 Jugendämter (BT-Drs. 17/12200, Tabelle 9.10) die meisten der Beratungs- und Prüfaufgaben übernehmen, wäre zu fragen, ob dort überhaupt „Teams“ für Aufsichtsaufgaben bestehen oder ob „Einzelkämpfer“ die entsprechenden Aufgaben neben anderen Tätigkeiten erledigen müssen.

Zur inhaltlichen Abstimmung finden zweimal jährlich Treffen der Bundesarbeitsgemeinschaft Landesjugendämter (BAGLJÄ) statt, in denen auch aufsichtsrelevante Themen besprochen werden. Gelegentlich werden gemeinsame „Handlungsleitlinien“ oder „Empfehlungen“ beschlossen, so beispielsweise zum Umgang mit sexueller Gewalt in Einrichtungen, der Beteiligung von Minderjährigen oder zum Umgang mit individualpädagogischen Betreuungsstellen und sozialpädagogischen Lebensgemeinschaften⁸⁴. In dem zuletzt genannten Dokument werden beispielsweise als Mindeststandards beschrieben, dass in solchen SPLGs „Fachkräfte mit der Mindestqualifikation einer Erzieherin bzw. eines Erziehers mit staatlicher Anerkennung und entsprechender Berufserfahrung [einzusetzen sind]“ (Bundesarbeitsgemeinschaft Landesjugendämter 2010, S. 5) und dass der Träger „mindestens 14-tägig die fachliche Begleitung und Beratung der Betreuerinnen und Betreuer vor Ort zu sichern und zu dokumentieren [hat]“ (Bundesarbeitsgemeinschaft Landesjugendämter 2010, S. 6).

4.2 Nordrhein-Westfalen

4.2.1 Daten aus den Landesjugendämtern

Für die Landesjugendämter des Landschaftsverbands Westfalen-Lippe (LWL) und des Landschaftsverbands Rheinland (LVR) werden im Folgenden einige Daten ausgewertet, die durch diese selbst erhoben und veröffentlicht wurden. Es handelt sich um einen Benchmarking-Bericht, in dem die beiden Aufsichtsbehörden systematisch verglichen wurden (Dittrich u. a. 2009), eine Befragung der örtlichen Jugendämter durch das LWL-LJA (Kalscheuer 2002), die Jahresberichte 2005-2011 des LWL-LJA⁸⁵ sowie die Jahresberichte 2007 und 2009 des LVR-LJA⁸⁶.

⁸⁴ Diese finden sich auf der Webseite der BAGLJÄ unter der URL:

<http://bagljae.de/empfehlungen-und-arbeitshilfen/index.php>, zuletzt geprüft am 04.01.2014.

⁸⁵ Die Jahresberichte sind in Form von Beratungsvorlagen des Landesjugendhilfeausschusses unter der URL: www.lwl.org/LWL/Der_LWL/Politik/gremien-und-dokumente/dokumente (zuletzt geprüft am 04.01.2014) zugänglich. 2005: Sitzung vom 23.02.2006, Vorlage 12/0485; 2006: Sitzung vom 08.03.2007, Vorlage 12/0829; 2007: Sitzung vom 27.02.2008, Vorlage 12/1191; 2008: Sitzung vom 11.03.2009, Vorlage 12/1583; 2009: Sitzung vom 03.03.2010; Vorlage 13/0108; 2010: Sitzung vom 01.04.2011, Vorlage 13/0547; 2011: Sitzung vom 19.03.2012, Vorlage 13/0920.

⁸⁶ Die Jahresberichte sind in Form von Beratungsvorlagen des Landesjugendhilfeausschusses unter URL: https://dom.lvr.de/lvis/lvr_publik.nsf/WEB51AnsichtAlleDaten?ReadForm&grem=Landesjugendhilfeausschuss (zuletzt geprüft am 04.01.2014) zugänglich. 2007: Sitzung

A. LWL-Landesjugendamt Westfalen-Lippe

Die jährlich erscheinenden „Jahresberichte der betriebserlaubniserteilenden Stelle“ geben Einblicke in die Aufsichtspraxis. Da die ab 2005 vorliegenden Berichte nach einem einheitlichen und vergleichbaren Schema erstellt wurden, sind für die meisten Daten auch Zeitreihen möglich. Besonders deutlich werden Veränderungen der Aufsichtstätigkeit anhand der Anzahl der eingehenden Beschwerden bzw. Meldungen über besondere Vorkommnisse (siehe Abbildung 5). Hier liegen Daten seit 1998 vor, die dem Jahresbericht 2005 entnommen werden konnten.

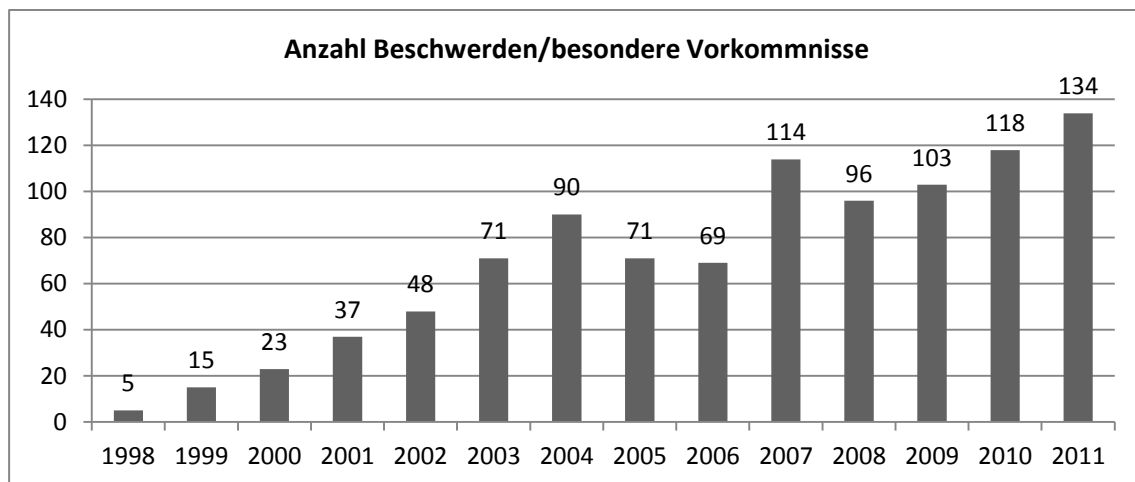


Abbildung 5: Zeitreihe Anzahl Beschwerden/bes. Vorkommnisse im LJA Westfalen-Lippe, Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Jahresberichte des LWL-LJA für die Jahre 2005-2011

Von zwischenzeitlichen Spitzen in den Jahren 2004 und 2007 abgesehen ist ein stetiger und starker Anstieg solcher Meldungen festzustellen. Der Jahresbericht 2011 konstatiert:

„Ob für diesen Höchststand eine verschärfte Sensibilität durch diverse öffentliche Diskussionen um Verfehlungen und Missstände in Erziehungshilfeeinrichtungen und Internaten insbesondere in den Nachkriegsahrzehnten [sic] (Runde Tische: Heimerziehung und Sexueller Missbrauch) ursächlich ist, oder ein tatsächlicher Anstieg an meldepflichtigen Ereignissen, ist letztlich nicht zu beantworten.“ (Landesjugendhilfeausschuss Westfalen-Lippe, Vorlage 13/0920, S. 2)

Der deutliche Anstieg dürfte jedoch kaum dadurch erklärbar sein, dass sich die Erziehungsbedingungen seit 1998 derart verschlechtert hätten, so dass die These der erhöhten Sensibilität plausibler erscheint. Hier kann weiterführend auch vermutet werden, dass nicht nur eine verstärkte *Wahrnehmung* von Problemen ursächlich sein könnte. Möglicherweise

werden wahrgenommene Vorkommnisse auch häufiger *gemeldet*, beispielsweise weil sich der Einrichtungsträger oder die Mitarbeiter dadurch eine bessere Absicherung bzw. eine Verteilung von Verantwortung erhoffen.

Folgende Anlässe der Meldungen, die zu Überprüfungen führten, wurden verzeichnet:

Anlässe für Überprüfungen	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Sexuelle Übergriffe durch MA ⁸⁷	k.A.	7	8	6	2	7	7
Sexuelle Übergriffe durch Kinder/Jgdl.	7	14	22	19	9	20	27
Körperl/psych. Grenzüberschr. durch MA	14	6	17	18	15	19	14
Beziehungsmisbrauch durch MA	k.A.	4	0	0	0	2	5
Mängel in der päd. Arbeit	15	15	15	14	23	14	28
Mängel in Strukturen/Arbeitsweisen	17	16	15	18	19	17	25
Suizidversuch	7	k.A.	10	4	8	9	10
Brand	k.A.	k.A.	5	4	9	2	1
Unzufriedenheit mit einer Maßnahme	k.A.	3	k.A.	k.A.	k.A.	8	11

Tabelle 4: Anlässe für Überprüfungen, Quelle: Jahresberichte LWL-LJA 2005-2011

Hier zeigen sich in den Jahren seit 2005 kaum eindeutig interpretierbare Entwicklungen. Die Anlässe für Meldungen scheinen starken Schwankungen zu unterliegen. Die absoluten Zahlen sind jedoch aufschlussreich, um einen Eindruck über die praktischen Herausforderungen dieses Bereiches zu gewinnen.

Beschwerdeführer	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Sonstiges	13	4	26	21	29	23	46
Jugendamt	16	15	15	11	13	20	20
Eltern	7	6	5	3	5	3	4
Leiter/Mitarbeiter der Einr	42	40	84	68	64	76	88
sonstige	6	8	8	13	21	17	21
Kinder/Jgdl. direkt beim LJA	0	0	2	1	0	2	1

Tabelle 5: Beschwerdeführer, Quelle: Jahresberichte LWL-LJA 2005-2011

⁸⁷ Die Abkürzung „MA“ steht hier für „Mitarbeiter“.

Hinsichtlich der Personen, von denen die jeweilige Meldung ausging, gibt es angesichts des absoluten Anstiegs der Meldungen ebenfalls kaum klare Veränderungen. Eindeutig zeigt sich, dass sich Kinder und Jugendliche nur in wenigen Ausnahmefällen mit Beschwerden direkt an das LJA wenden. Laut der Jahresberichte erfolgten jedoch zwischen 23 (2006) und 35 (2011) Meldungen „auf Grund von Beschwerden junger Menschen gegenüber Vertrauenspersonen in ihrem Lebensumfeld“. Bemerkenswert ist außerdem der hohe und am stärksten steigende Anteil von Meldungen seitens Mitarbeitern der betroffenen Einrichtungen selbst.

Auch über die Zahl der örtlichen Prüfungen wurde eine Statistik geführt:

Örtliche Prüfungen	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Zahl örtliche Prüfungen gesamt	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	213	141	344
Örtl. Prüfungen aufgrund von Meldungen	43	41	69	55	31	16	29
Davon unangemeldet	3	5	8	8	5	5	5
Zahl der Mängelfeststellungen	22	16	22	32	24	11	19

Tabelle 6: Örtliche Prüfungen, Quelle: Jahresberichte LWL-LJA 2005-2011

Bei der Gesamtzahl der örtlichen Prüfungen fällt der extreme Sprung im Jahr 2011 auf 344 von 141 im Vorjahr auf. Der Jahresbericht gibt darüber keine Auskunft, deshalb kann nur vermutet werden, dass dieser extreme Unterschied weniger auf eine tatsächliche Veränderungen von Ortsbesuchen zurückzuführen ist, sondern möglicherweise auf eine andere Zählweise. So ist aus der vom Verfasser durchgeführten teilnehmenden Beobachtung im LWL-Landesjugendamt im Jahr 2010 bekannt, dass damals nicht alle „Ortsbesuche“ auch als „örtliche Prüfungen gemäß § 46 SGB VIII“ bezeichnet wurden. Für eine Änderung der Zählweise spricht auch, dass die Zahl der Mängelfeststellungen bei örtlichen Prüfungen etwa konstant geblieben ist. Deutlich wird aus der Statistik weiterhin, dass unangemeldete Ortsbesuche nur äußerst selten stattfinden und sich die absolute Anzahl in den letzten Jahren kaum verändert hat.

Auch die Zahl hoheitlicher Interventionen ist in den letzten Jahren etwa gleich geblieben:

Hoheitliche Interventionen	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Auflagen	7	6	6	6	6	*	7
BE-Entzug	k.A.	1	k.A.	k.A.	1	k.A.	k.A.
Tätigkeitsuntersagungen	1	3	k.A.	k.A.	1	k.A.	k.A.

Tabelle 7: Hoheitliche Interventionen,
Quelle: Jahresberichte LWL-LJA 2005-2011

* „einige“

Anhand der geringen absoluten Zahlen⁸⁸ wird deutlich, dass insbesondere der Entzug von Betriebserlaubnissen und Tätigkeitsuntersagungen absolute Ausnahmen in der Praxis der Aufsichtsbehörde darstellen. Auch Auflagen (laut Jahresberichten unter anderem „Aufnahmestopps“, vgl. Landesjugendhilfeausschuss Westfalen-Lippe, Vorlage 13/0920, S. 2) werden nur selten verhängt. Aus den Jahresberichten geht hervor, dass weitaus häufiger Maßnahmen seitens der Träger gegenüber Mitarbeitern erfolgten; so wurde beispielsweise im Jahr 2011 in 15 Fällen eine Kündigung aufgrund von Fehlverhalten ausgesprochen (Landesjugendhilfeausschuss Westfalen-Lippe, Vorlage 13/0920, S. 6). Auch strafrechtliche Ermittlungsverfahren (im Jahr 2011 in 10 Fällen, Landesjugendhilfeausschuss Westfalen-Lippe, Vorlage 13/0920, S. 6) gegenüber Mitarbeitern wurden eingeleitet.

Laut der Jahresberichte sei „festzustellen, dass Träger in einem hohen Maße die Beratung der Heimaufsicht annehmen, umsetzen und somit Vorkommnisse zufriedenstellend bearbeiten“ (beispielsweise Landesjugendhilfeausschuss Westfalen-Lippe, Vorlage 13/0920, S. 6). Zur Umsetzung der Beratung und zum Umgang mit hoheitlichen Interventionen gibt der empirische Teil dieser Arbeit weiteren Aufschluss. Die Daten zeigen, dass die Einrichtungsaufsicht seitens des LWL-Landesjugendamtes eindeutig und stark überwiegend von Kooperation mit den Einrichtungsträgern geprägt ist. Interventionen, die gegen den Willen der Träger erfolgen und hoheitlich durchgesetzt werden, sind sehr selten. Sofern dies übertragbar auf die gesamtdeutsche Aufsichtspraxis wäre, würde dies auch die geringe Zahl einschlägiger Gerichtsverfahren erklären.

B. LVR-Landesjugendamt Rheinland

In den beiden veröffentlichten Jahresberichten des Sachgebietes „Schutz von Minderjährigen in stationären Einrichtungen“ des LVR-LJA sind kaum mit dem LWL vergleichbare Daten enthalten. Lediglich die Zahl der Mel-

⁸⁸ Aufgrund des standardisierten Aufbaus der Berichte ist anzunehmen, dass in Jahren, in denen keine Interventionen angegeben wurden, diese auch nicht erfolgen.

dungen besonderer Vorkommnisse ist vergleichbar: Für das Jahr 2007 werden 77 Meldungen genannt, 2009 waren es 81, die Daten weiterer Jahre sind dem Verfasser nicht bekannt.

Auch hinsichtlich der Häufigkeit von Meldungen durch Kinder und Jugendliche direkt an das LJA ist von einem ähnlichen Befund auszugehen wie in Westfalen. Nach einer Aussage des ehemaligen Dezernatsleiter im LVR-Landesjugendamt, Markus Schnapka, sei es

„zum Teil vom Landesjugendamt nicht gewünscht, als Beschwerdestelle für Jugendliche bekannt zu werden. Befürchtet würde die missbräuchliche Inanspruchnahme des Landesjugendamtes durch betreute Kinder und Jugendliche. Trotzdem sei er [Anmerkung T.M.: Schnapka] insgesamt dafür, das Landesjugendamt auch unter Jugendlichen bekannt zu machen. Allerdings halte er es für unverantwortlich, eine Telefonnummer zu verbreiten, wenn dann nicht das entsprechende Personal vorgehalten werden könne. Genau dies sei aber das Problem zurzeit“ (paraphrasiert durch Klein 2006, S. 196).

Ein Unterschied zum LWL wird in den Jahresberichten ebenfalls deutlich: Die mit Aufsichtsaufgaben befasste Abteilung des LVR-Landesjugendamtes organisiert selbst Fortbildungen für Einrichtungsmitarbeiter (2007: 19 Fortbildungen mit insgesamt 600 Teilnehmern, 2009: 18 Fortbildungen mit 800 Teilnehmern). Im LWL werden Veranstaltungen dieser Art durch andere Stellen des Landesjugendamtes geplant und durchgeführt.

Zur Häufigkeit hoheitlicher Maßnahmen werden keine Angaben gemacht. Stellvertretend kann eine Aussage aus dem Jahr 2006 von Schnapka/Stoppel⁸⁹ herangezogen werden, in der von 10 Tätigkeitsuntersagungen in 10 Jahren gesprochen wird (Schnapka/Stoppel 2006, S. 174). Die Autoren ergänzen:

„Häufiger haben wir uns auf den Entzug einer Betriebserlaubnis vorbereitet und das Verfahren eingeleitet, aber meistens geht der Träger selbst den entscheidenden Schritt, bevor wir es tun müssen. Es gibt bei uns kein Edikt, das die KollegInnen in der Einrichtungsaufsicht veranlasst, sparsam mit dem Instrument der Tätigkeitsuntersagung bzw. der Entziehung der Betriebserlaubnis umzugehen“ (Schnapka/Stoppel 2006, S. 174).

In diesem Kontext betonen sie die Bedeutung der Beratungsfunktionen der Aufsichtsbehörde und wehren sich gegen den Eindruck, eine geringe Zahl hoheitlicher Interventionen sei ein „Beweis für schlechte Aufsicht“ (Schnapka/Stoppel 2006, S. 174 f.).

⁸⁹ Auch Martin Stoppel war damals in leitender Funktion im LVR-Landesjugendamt tätig.

Es sind außerdem zwei Fälle aus dem Jahr 2011 zu nennen, in denen das LJA Rheinland jeweils eine BE entzogen hatte, diese Entscheidungen aber später erfolgreich gerichtlich angefochten wurden. Sie wurden bereits in Kapitel 3.1.9 D. b) beschrieben⁹⁰. Dass das LJA Rheinland in beiden Fällen innerhalb eines Jahres vor Gericht unterlag ist auch deshalb bedeutsam, weil der Entzug einer BE nur selten angewendet wird.

C. „Benchmarking“ zwischen dem LWL- und LVR-Landesjugendamt

Weitere Innenansichten, wenn auch nur mit dem Datenstand zum 31.12.2007, liefert ein „Analytischer Vergleich der Aufgabenwahrnehmung und des Ressourceneinsatzes im Produkt Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen der Hilfen zur Erziehung“ (Dittrich u. a. 2009).

Interessant ist vor allem die Erhebung der „face-to-face“-Kontakte zu Trägern. Bei beiden Landesjugendämtern lag die Zahl der Kontakte pro Jahr und Fachberater bei durchschnittlich circa 95 (Dittrich u. a. 2009, S. 12)⁹¹. Gleichzeitig wird auch die Zahl der im Jahr 2007 bestehenden Vollzeitäquivalente für Fachberaterstellen, nämlich 6,7 im LVR und 4,0 im LWL (Dittrich u. a. 2009, S. 8) sowie die „Gesamtzahl aller in der BE ausgewiesenen Angebote eines Trägers mit eigenem Standort“ angegeben – im LVR-Gebiet 3124, im Zuständigkeitsbereich des LWL 2634 (Dittrich u. a. 2009, S. 8). Rein rechnerisch ergibt sich daraus, dass bei den damaligen Personalressourcen jeder Standort im Rheinland durchschnittlich etwa alle 4,7 Jahre und Standorte in Westfalen nur etwa alle 6,6 Jahre besucht werden konnten. Inzwischen wurde das Personal in beiden Landesjugendämtern um zwei Stellen erweitert, die Zahl der Einrichtungsstandorte wächst allerdings tendenziell ebenfalls.

Zur aktuellen Situation liegen keine weiteren quantitativen Daten vor. Es sei jedoch angemerkt, dass der Landesjugendhilfeausschuss Rheinland zuletzt im November 2011 die Verwaltung beauftragt hat, die „Einhaltung des ca. 3-jährigen Turnus zur Besichtigung der Einrichtungen“ besonders zu berücksichtigen (Landesjugendhilfeausschuss Rheinland, Sitzung vom

⁹⁰ Über den ersten Fall, der vor dem VG Aachen verhandelt wurde (VG Aachen vom 22.07.2011 – 1 L 272/11, unveröffentlicht, abrufbar über juris), berichteten zahlreiche Lokalmedien, beispielsweise der Westdeutsche Rundfunk in mehreren Ausgaben der „Lokalzeit Aachen“ (in fünf Fernsehsendungen zwischen dem 13. und 22.07.2011 sowie am 11.08.2011 und 15.08.2011) sowie mehrere regionale Tageszeitungen. Der zweite, vom VG Düsseldorf (vom 28.08.2012 – 19 K 2030/11, unveröffentlicht) entschiedene Fall fand Beachtung in Artikeln einer Tageszeitung.

⁹¹ Laut der LWL-Jahresberichte stieg die Zahl der dortigen Kontakte im Jahr 2010 auf ca. 120 an, blieb in den Vorjahren ansonsten aber etwa konstant bei ca. 100.

24.11.2011, Vorlage 13/1735). Bei dieser Vorgabe sei an die Diskussion um die Rechtmäßigkeit von Routinebesuchen (Kapitel 3.1.7 A) erinnert.

D. Befragung der westfälischen Jugendämter

Das LWL-Landesjugendamt führte im Jahr 2002 eine Befragung der westfälischen Jugendämter durch. Laut Kalscheuer bewerteten die 50 Teilnehmer den Arbeitsbereich der Einrichtungsaufsicht „eindeutig“ (2002, S. 29), nämlich positiv:

„So betonen die Jugendämter die fachliche Kompetenz der Mitarbeiter/innen, die konstruktive und vertrauensvolle Zusammenarbeit, die umfassende und zeitnahe Erledigung der Anfragen, die Wirksamkeit der Einflussnahme auf Entwicklungen bei Heimträgern und öffentlicher Jugendhilfe, zielgerichtete Beratung, die gute Einbeziehung der öffentlichen Träger, hohe Flexibilität und die Bereitschaft, sich auf Individuallösungen einzulassen, unbürokratische Handhabung und hohe Praxisorientierung [...]. [G]ewünscht werden aber transparente Kriterien für die Bewertung im gesamten Testatbereich“ (Kalscheuer 2002, S. 29).

Dies bestätigt die Einschätzung Gernerts (damals Leiter des LJA Westfalen), dass das Verhältnis zwischen der Aufsichtsbehörde und den Kostenträgern „weitgehend konfliktfrei“ sei (siehe Kapitel 3.2.5). Rückmeldungen zu diesem Bereich seitens der ebenfalls befragten Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege sind nicht dokumentiert. Beachtenswert ist der Wunsch der Jugendämter nach transparenten Bewertungskriterien, der auch seitens der Einrichtungsträger häufig geäußert wird (siehe Abschnitt VI).

4.2.2 Richtlinien und Arbeitshilfen

Beide Landesjugendämter bieten über ihre Webseiten⁹² schriftliche Richtlinien und Hinweise für Einrichtungsträger an. Teilweise werden diese zwischen beiden Behörden abgestimmt. Im Vergleich bietet das LWL-Landesjugendamt deutlich weniger Materialien im Internet an. Identisch sind Hinweise zu Sozialpädagogischen Lebensgemeinschaften (SPLGs), zum Fachkräftegebot und zu „jungen“ Kindern in den Angeboten der stationären Erziehungshilfe. Hinsichtlich der SPLGs ist beispielsweise als Mindestvoraussetzung aufgeführt, dass „in der Regel keine weitere berufliche Tätigkeit der verantwortlichen Betreuungskraft“ (Landesjugendamt Rheinland 2013 – Sozialpädagogische Lebensgemeinschaften,

⁹² LWL: http://www.lwl.org/LWL/Jugend/Landesjugendamt/LJA/erzhilf/Schutz_von_Kindern_in_Heimen/Materialien (zuletzt geprüft am 04.01.2014);
LVR: http://www.lvr.de/de/nav_main/jugend_2/metanavigation/service_1/arbeitshilfen/hilfezurerziehung_3/arbeitshilfenzum45sgbviii.html (zuletzt geprüft am 04.01.2014)

S. 1) zulässig ist. Auch ist festgelegt, dass das Weisungsrecht gegenüber der Fachkraft beim Träger liegt, wodurch eine Beschäftigung in „Scheinselbständigkeit“ verhindert werden soll (vgl. a. a. O., S. 1). Hinsichtlich der personellen Mindestvoraussetzungen positionieren sich beide LJÄ einheitlich, indem sie – über die gesetzliche Regelung hinausgehend – vorgeben: „Für die stationäre Jugendhilfe gilt das Fachkräftegebot“ (Landschaftsverband Westfalen-Lippe 2010 – Fachkräftegebot; ebenso Landesjugendamt Rheinland 2012 – Fachkräftegebot). Auch werden Details zur Eignungsbeurteilung festgelegt, beispielsweise Voraussetzungen zur Beschäftigung von in Ausbildung befindlichen Hilfskräften (a. a. O.). Zum Thema der Betreuung von Kindern unter sechs bzw. unter drei Jahren stellt das Papier eher fachliche Empfehlungen zusammen als quantifizierbare Mindestanforderungen vorzugeben.

A. LWL-Landesjugendamt Westfalen-Lippe

Zusätzlich legt das LWL-LJA einige allgemeine Verfahrensstandards fest, etwa, dass mit neuen Trägern vor BE-Erteilung ein „erstes Beratungsgespräch“ (Landschaftsverband Westfalen-Lippe 2013, S. 3) stattfinden soll. Auch nennt es im Detail durch den Träger vorzulegende Unterlagen, bei privaten Trägerpersonen etwa ein Lebenslauf (a. a. O., S. 4), sowie Anforderungen an die Konzeption (a. a. O. S. 5f.). Für pädagogische Leitungskräfte wird als Voraussetzung festgelegt „eine mehrjährige aufgabenspezifische Berufserfahrung (ca. drei Jahre), davon in der Regel ein Jahr in leitender Tätigkeit“ (a. a. O. S. 7). Gefordert werden für diese außerdem ebenfalls ein Lebenslauf und Ausbildungsnachweise (a. a. O., S. 7). Eine Besonderheit stellt die Arbeitshilfe „Rechte Minderjähriger in Einrichtungen der Erziehungshilfe“ (Landschaftsverband Westfalen-Lippe 2006) dar, die auch eine Zusammenstellung enthält, die sich direkt an Kinder und Jugendliche richtet.

B. LVR-Landesjugendamt Rheinland

Um ein Vielfaches umfangreicher sind die online publizierten „Arbeitshilfen zum § 45 SGB VIII“ des LVR-Landesjugendamtes. Neben eher programmatischen Aussagen zum eigenen Selbstverständnis und Begriffsklärungen, rechtlichen Erläuterungen sowie praxisorientierten Handlungsempfehlungen enthalten sie auch quantifizierte Mindestvoraussetzungen, die zum Teil aber als „Richtwerte“ bezeichnet werden. Raumbezogen sind dies z. B. eine Mindestgröße von 12 qm bei Einzelzimmern in Neubauten (Landesjugendamt Rheinland 2008 – Planung, S. 5),

Verschiedene Arbeitshilfen enthalten Richtwerte und Mindestanforderungen, differenziert nach Angebotsform wie Tagesgruppen, Kinderhäuser, Gemeinsame Wohnformen für Mütter/Väter und Kinder, Jugend-

wohnheime, Internate, Babyfenster und weitere. Die Inhalte dieser Arbeitshilfen unterscheiden sich auch im Aufbau stark und scheinen sich an besonders dringlich erscheinenden praktischen Fragen zu orientieren. So enthält z. B. die Arbeitshilfe „Babyfenster“ eine „Checkliste für den Träger“, die auch Aspekte wie „Gespräche mit Politikern“ oder Hinweise zur Bekanntmachung („keine ‚Werbung‘“) enthält (Landesjugendamt Rheinland 2008 - Babyfenster). Bezogen auf das Personal ist z. B. für Tagesgruppen ein Personalschlüssel von „in der Regel“ 1:3 angegeben (Landesjugendamt Rheinland 2008 – Tagesgruppen, S. 2). Auch „Mindeststandards im Umgang mit sexueller Gewalt in Einrichtungen“ sind beschrieben und enthalten beispielsweise eine Definition der Verantwortungsbereiche verschiedener beteiligter Akteure (Landesjugendamt Rheinland 2008 – sexuelle Gewalt, S. 2).

Zwei weitere Besonderheiten sind hervorzuheben: Erstens die „Grundprinzipien für muslimische Träger in der Jugendhilfe“ (Landesjugendamt Rheinland 2009), die umfangreiche zusätzliche Erläuterungen und Anforderungen speziell für muslimische Träger enthalten. Zwar wird mehrfach betont, dass „keinesfalls [...] Muslime und ihre Organisationen unter einen Generalverdacht gestellt werden [sollen]“⁹³, allerdings werden muslimischen Trägern spezifische Pflichten auferlegt. So müssen sie einen jährlichen Bericht, „der Aussagen über die in den letzten 12 Monaten durchgeführten integrativen Aktivitäten und die für die kommenden 12 Monate geplanten beinhaltet“ (Landesjugendamt Rheinland 2009, S. 9), vorlegen. Auch ist transparent beschrieben, dass vor BE-Erteilung eine Anfrage an den zuständigen Verfassungsschutz erfolgt (Landesjugendamt Rheinland 2009, S. 10). Die bisher geltende Bestimmung, dass „mindestens“ jährliche Kontrollen durchgeführt werden (Landesjugendamt Rheinland 2009, S. 10), wurde in einem ergänzenden Rundschreiben vom 31.01.2013 inzwischen aufgehoben (Landesjugendamt Rheinland 2013 – Veränderungen). Begründet werden die im Vergleich zu nicht-muslimischen Trägern zusätzlichen Anforderungen mit der „vielfach festgestellte[n] Intransparenz in Bezug auf so genannte ‚Koranschulen‘“ (Landesjugendamt Rheinland 2009, S. 1). Und deutlicher:

„Erfahrungen mit muslimischen Organisationen zeigen, dass bei einigen deren religiöse Überzeugungen und Werte in Kollision mit staatlichen Normen treten können. Aufgrund der teilweise hohen Priorität, die Muslime islamischen Werten und Normen einräumen, können daraus Konflikte entstehen“ (Landesjugendamt Rheinland 2009, S. 2).

⁹³ Auf der in Fußnote 92 genannten Webseite, die die Links zu den einzelnen Arbeitshilfen enthält, ähnlich auch in der Präambel.

Dieses Arbeitspapier des LJA Rheinland zeigt exemplarisch die Schwierigkeit, einerseits klare und transparente Regelungen zu schaffen, andererseits aber auch der Einzelfallgerechtigkeit Genüge zu tun. Denn während für bestimmte Träger eine solche „strenge“ Vorgehensweise berechtigt sein mag, ist fraglich, ob allein die Tatsache, dass ein Träger „muslimisch“ ist, automatisch höhere Mindestvoraussetzungen bzw. strengere Verfahrensvorgaben rechtfertigt. Ähnliche Bedenken hinsichtlich Intransparenz und Integrationsfeindlichkeit könnten schließlich auch für christlich-fundamentalistische oder andere Träger gelten. Dass dieses Vorgehen transparent dargestellt wird, ist zu würdigen. Über die praktische Umsetzung dieser „Grundprinzipien“ liegen dem Verfasser keine Erkenntnisse vor.

Als zweite Besonderheit ist das circa 120-seitige „Positionspapier ‚Pädagogik und Zwang‘“ (Stoppel 2007)⁹⁴ zu nennen. Es soll „Antworten auf Grenzbereiche pädagogischen Handelns in Jugendhilfeangeboten, vor allem im Zusammenhang mit der Betreuung fremdaggressiver und delinquenten Kinder und Jugendlicher [geben]“ (Stoppel 2007, S. 4). Darin sind umfangreiche Darstellungen zur Rechtslage zu finden sowie Versuche der Unterscheidung zwischen „zulässigem“ und „unzulässigem“ pädagogischen Verhalten in Grenzsituationen. Beispielsweise wird der Einschluss in einen „Beruhigungsraum“ dann als zulässig bewertet, wenn dies in Begleitung eines Pädagogen erfolgt. Ohne Begleitung sei dies nur unter folgenden Bedingungen zulässig: „Über kürzeren Zeitraum bei ‚Leib- oder Lebensgefahr‘, wenn andere weniger einschneidende Maßnahmen nicht möglich“ sowie wenn „ausreichende Beobachtung“ stattfindet oder auch „Begleitung“, falls Selbstgefährdung besteht (Stoppel 2007, S. 52). Ein anderes Beispiel:

„Im Regelfall - d.h. im Rahmen pädagogischer Grenzsetzung - darf ein Kind zum Mitkommen veranlasst werden, da dies dem ‚allgemeinen Kindeswohl‘ dient. Das Kind darf allerdings nur dann mittels körperlicher Gewalt gezwungen werden, wenn dies aus Gründen der *Aufsicht* unvermeidbar ist. Letzteres wird dann zu bejahen sein, wenn das alleinige Zurücklassen angesichts der Entwicklung des Kindes nicht verantwortet werden kann, ohne dass es sich selbst oder andere an Leib oder Leben gefährdet. Für das Anziehen einer Jacke bei niedrigen Außentemperaturen gilt, dass die Gesundheit des Kindes die Wahrnehmung

⁹⁴ Auf der Webseite des LVR ist eine ältere Fassung verlinkt (Stoppel 2007). Der Autor und ehemalige Abteilungsleiter Martin Stoppel verfolgt das in diesem Papier formulierte Anliegen inzwischen unabhängig von der Behörde auf seiner privaten Webseite (URL: <http://www.paedagogikundrecht.de>, zuletzt geprüft am 04.01.2014) weiter und hat im Jahr 2011 eine überarbeitete Fassung erstellt (Stoppel 2011). Ergänzend wurde eine „Praxisanleitung“ angefertigt (Corsten/Stoppel 2013).

von Aufsichtsverantwortung erfordert, folglich ‚Zwang‘ rechtlich zulässig ist“ (Stoppel 2007, S. 54, Hervorhebung dort).

Eine Erörterung dieser pädagogischen Aussagen würde hier den Rahmen sprengen, allerdings ist bemerkenswert, dass die Aufsichtsbehörde hier den Anspruch verfolgt, hoch umstrittene Kernfragen pädagogischer Tätigkeit zu beantworten. Dabei wird die grundsätzliche Frage aufgeworfen, wie die Aufsichtsbehörde über Grenzfragen der „Kindeswohlgefährdung“ entscheiden soll, wenn diese Grenzen nicht definiert sind. Dass dies auch durch die Rechtsprechung bisher nicht erfolgte, wurde in Kapitel 3.1.9 D. a) ausgeführt. Das in diesem Papier ausgedrückte Bedürfnis einer klaren Entscheidungsgrundlage, die sowohl den Fachkräften als auch den Aufsichtsmitarbeitern „Handlungssicherheit“ geben soll, ist daher insofern nachvollziehbar. Dem steht jedoch die Gefahr gegenüber, dass solche „technologischen“ Instrumente dazu verleiten können, einzelfallbezogene ethische Reflexionen zu unterlassen und Komplexität zu stark zu reduzieren⁹⁵.

5. Zwischenfazit: Die „Verantwortungskette“ zum Schutz Minderjähriger in Einrichtungen

5.1 Akteure und Instrumente zum Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen

Für den Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen der stationären Erziehungshilfe sind verschiedene Akteure mit unterschiedlichen Verantwortungsbereichen zuständig. Ihnen stehen jeweils spezifische Instrumente zur Verfügung. Eine Übersicht über die derzeitige „Verantwortungskette“ gibt in vereinfachter Form Abbildung 6. Die Verbindungslinien markieren nur einen Teil der möglichen Kommunikationswege; auch zeigt das Schaubild nicht, von welcher Qualität (z. B. Intensität) und Quantität die einzelnen Maßnahmen sind.

⁹⁵ Hier sei an die trügerische Sicherheit des Bundesgerichtshofs im Jahr 1952 erinnert, mit der er das „Festbinden und das Kurzschneiden der Haare“ eines Mädchens aufgrund der damals so bewerteten pädagogischen „Zweckmäßigkeit“ für zulässig erklärte (siehe Kapitel I.1.2.2A).

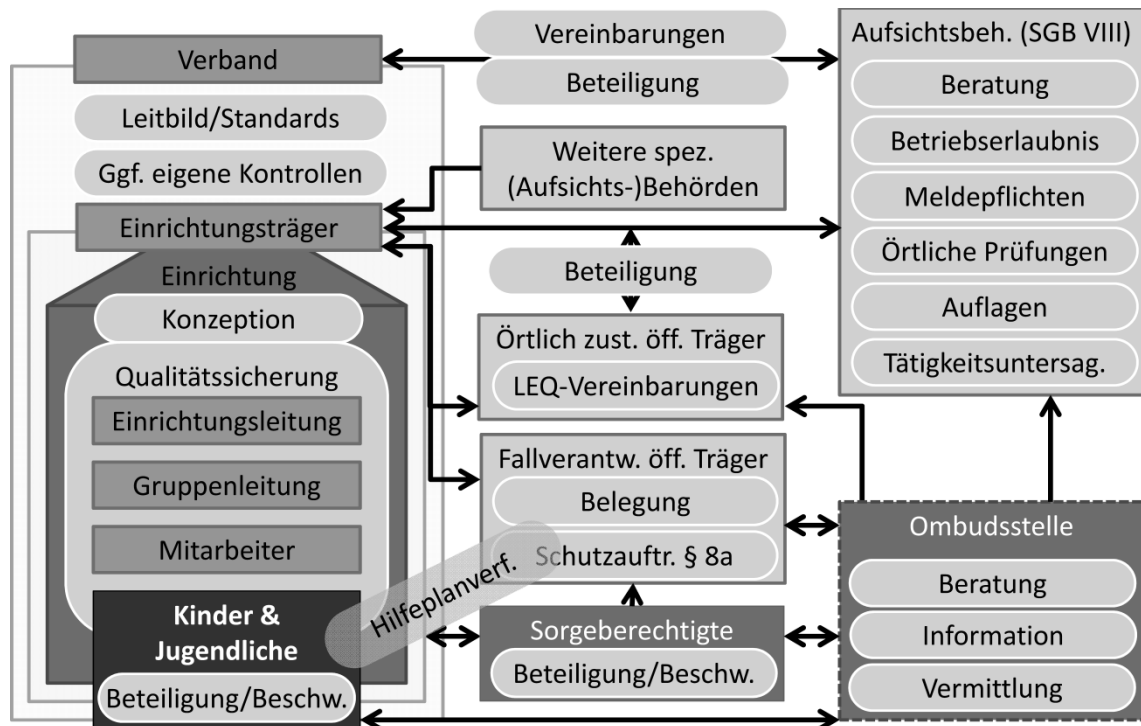


Abbildung 6: Akteure und Instrumente zum Schutz von Kindern und Jugendlichen in stationären Einrichtungen der Erziehungshilfe (eigene Darstellung)

Kinder und Jugendliche sind durch das Grundgesetz als erziehungs- und schutzbedürftig definiert. Sie können demnach nicht aus eigener Kraft für ihr Wohl sorgen, weshalb die hier beschriebene Verantwortungskette überhaupt existiert. Abhängig von ihrer Entwicklung steigt aber ihre Fähigkeit zu eigenverantwortlichem Handeln. Sie sind außerdem in sie betreffenden Angelegenheiten angemessen zu beteiligen und ihnen sind Möglichkeiten zur Beschwerde einzuräumen.

Ist ein Kind oder Jugendlicher in einer Einrichtung der stationären Erziehungshilfe untergebracht, ist davon auszugehen, dass die *Sorgeberechtigten* selbst nicht gewährleisten können, dass das Kind erstens in seiner Entwicklung gefördert und zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit erzogen wird und zweitens auch vor Gefahren geschützt wird, beispielsweise vor psychischer, physischer oder sexueller Gewalt, Unfällen und Vernachlässigung. Sie behalten dennoch einen Teil der Verantwortung, da Entscheidungen über die Art der Erziehungshilfe und die Auswahl der Einrichtung nur mit ihrer Einwilligung und unter Berücksichtigung ihres Wunsch- und Wahlrechts getroffen werden dürfen.

Diese Entscheidung wird im Rahmen des Hilfeplanverfahrens getroffen, für dessen ordnungsgemäße Durchführung und fachliche Qualität der *fallverantwortliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe* zuständig ist. Auch

dieser übernimmt aufgrund seiner Position in diesem Verfahren eine Mitverantwortung für die Auswahl der für den jeweiligen Einzelfall passenden Einrichtung. Er kann aufgrund seiner Vorschläge starken Einfluss auf die Belegung bestimmter Einrichtungen nehmen. Da er als Kostenträger eine „Kundenrolle“ gegenüber den Einrichtungen einnimmt, entsteht ein Einfluss auf die Leistungsanbieter, der mit Marktmechanismen vergleichbar ist. Denn da für die meisten Leistungserbringer ausschließlich öffentliche Träger als mögliche Beleger ihrer Angebote in Betracht kommen, sind sie von dieser Belegung wirtschaftlich abhängig. Werden Einrichtungen den Sorgeberechtigten von Jugendämtern nicht vorgeschlagen, kann dies von existenzieller Bedeutung für den Träger sein. Aufgrund seines regelmäßigen Kontaktes mit dem Kind im Rahmen des Hilfeplanverfahrens behält das fallverantwortliche Jugendamt außerdem die Verantwortung zur Evaluation und fachlichen Begleitung der laufenden Hilfen. Werden ihm gewichtige Anhaltspunkte für Gefährdungen des Kindeswohls bekannt – dies gilt auch für Gefährdungen in der Einrichtung –, ist es aufgrund seines in § 8a SGB VIII geregelten Schutzauftrages außerdem zu einem eigenständigen Handeln zum Schutz des Kindes verpflichtet.

Der für die Einrichtung *örtlich zuständige Träger der öffentlichen Jugendhilfe*, der mit dem fallverantwortlichen identisch sein kann, aber nicht muss, trägt ebenfalls eine Mitverantwortung für strukturelle Bedingungen der pädagogischen Arbeit in der Einrichtung. Er schließt Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen sowie Vereinbarungen über den Schutzauftrag gemäß § 8a SGB VIII mit dem Einrichtungsträger ab. Auch obliegt ihm die allgemeine Gesamtverantwortung inklusive der Planungsverantwortung für die Jugendhilfe.

Die direkte Verantwortung für die Erziehung und den Schutz des ihnen anvertrauten Kindes oder Jugendlichen liegt bei dem *Einrichtungsträger*. Sie ist verteilt auf Erziehungsfachkräfte und sonstige *Einrichtungsmitarbeiter, Leitungspersonen* – ggf. auf verschiedenen Ebenen und mit verschiedenen Funktionen – und Verantwortliche des Trägers. Während die Fachkräfte natürlich für ihr individuelles professionelles Verhalten verantwortlich sind, müssen Träger- und Leitungspersonen ausreichende Ressourcen bereitstellen und strukturelle Bedingungen gewährleisten, beispielsweise durch Personalauswahl, Personalentwicklung, Auswahl und Ausstattung der Räume sowie Formulierung einer Konzeption. In der Konzeption des Trägers für die Einrichtung sollen auch Instrumente und Regelungen der Qualitätsentwicklung und -sicherung beschrieben werden, die auch den Schutz der Minderjährigen gewährleisten sollen. Die

Konzeption muss nicht nur ihren Zweck der Qualitätssicherung innerhalb der Einrichtung erfüllen, sondern sie dient auch als Grundlage der Entscheidung von Jugendamt und Sorgeberechtigten, inwieweit ein individueller Minderjähriger in eine bestimmte Einrichtung „passt“.

Bevor die Einrichtung Kinder und Jugendliche aufnehmen darf, werden Konzeption, (infra-)strukturelle und wirtschaftliche Bedingungen der Einrichtung sowie fachliche und persönliche Eignung der Leitungs- und sonstigen Kräfte durch die *Aufsichtsbehörde* (im Sinne des SGB VIII) geprüft. Sofern sie keine Mängel feststellt, die auf eine fehlende Gewährleistung des Wohls der zu Betreuenden schließen lassen, ist sie verpflichtet die Betriebserlaubnis zu erteilen. Diese „Gewährleistung“ wird angenommen, wenn Mindestvoraussetzungen zum Betrieb einer Einrichtung erfüllt werden. Die Aufsicht über den laufenden Betrieb wird dann beispielsweise auf Basis von Meldungen der Einrichtungen ausgeübt, beispielsweise zu Änderungen der Personalsituation. Örtliche Prüfungen durch die aufsichtführende Stelle sind „nach den Erfordernissen des Einzelfalls“ ebenfalls möglich, das örtliche Jugendamt soll daran beteiligt werden. Wenn Mängel festgestellt werden, wenn also die Mindestvoraussetzungen nicht erfüllt werden, muss – außer, wenn dies nicht möglich ist – der Träger zunächst zur Beseitigung der Mängel beraten werden. Wenn dies nicht ausreicht, sind auch Nebenbestimmungen oder Auflagen möglich. Eine dieser Auflagen ist die einzelne Mitarbeiter betreffende Tätigkeitsuntersagung. Als Ultima Ratio und nur dann, wenn der Tatbestand der Kindeswohlgefährdung besteht und gleichzeitig der Träger die Gefährdung nicht abwendet, kann auch eine bestehende Betriebserlaubnis entzogen werden. Der außer in Bayern für die Einrichtungsaufsicht zuständige überörtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe ist neben dieser hoheitlichen Aufsicht auch für eine allgemeinere fachliche Beratung der Träger zuständig, beispielsweise hinsichtlich der Entwicklung geeigneter Beteiligungskonzepte.

Andere Behörden – beispielsweise Bauamt, Gesundheitsamt und Veterinäramt – haben eigenständige Prüf- und Verantwortungsbereiche. Zu erwähnen sind auch Justiz und Polizei, die gegebenenfalls eingeschaltet werden müssen.

Weitere mögliche Korrektive sind *Fach- und Spitzenverbände*, sofern der Einrichtungsträger solchen angehört. Sie verfügen zum Teil über eigene Instrumente zur Qualitätsentwicklung und können begrenzt Einfluss auf den Träger ausüben. Diesen können sie auch geltend machen, wenn sie an Aufsichtsmaßnahmen, beispielsweise örtlichen Prüfungen, oder auch an Beratungsgesprächen beteiligt werden. Weiterhin besteht die Möglich-

keit, dass Vereinbarungen zwischen Spitzenverbänden der freien Wohlfahrtspflege, dem Verband privater Träger der freien Kinder-, Jugend- und Sozialhilfe e. V. und den Aufsichtsbehörden hinsichtlich der Mindestvoraussetzungen für die Betriebserlaubnis getroffen werden. Diese Möglichkeit wurde jedoch bisher nur selten und in geringem Umfang genutzt.

Die so genannten „*Ombudsstellen*“ schließlich sollen einerseits als externe Beschwerdestellen für Minderjährige und Sorgeberechtigte dienen und könnten andererseits vermittelnd und informierend tätig werden. Bisher sind derartige Stellen noch nicht flächendeckend eingerichtet, da konzeptionelle und organisatorische Fragen vielerorts noch nicht entschieden wurden⁹⁶. Die im Schaubild gezeigten Linien sind daher nur als mögliche Verbindungen zu verstehen. Im Abschlussbericht des Runden Tisches „Heimerziehung in den 50er und 60er Jahren“ wird der Ausbau dieses Angebots befürwortet. Denn

„[e]rfahrungsgemäß sind einrichtungsinterne Beschwerdemöglichkeiten nicht flächendeckend vorhanden oder die Betreuten nutzen diese nicht. Auch für vorhandene Berührungspunkte wie z. B. zur Institution Landesjugendamt kann hierdurch eine wirkungsvolle zusätzliche Instanz geschaffen werden“ (Runder Tisch „Heimerziehung in den 50er und 60er Jahren“ 2010 – Abschlussbericht, S. 40).

5.2 Herausforderungen der praktischen Ausgestaltung

Die qualitative und quantitative Ausgestaltung der einzelnen Verantwortungsbereiche, also die Art und Weise der Wahrnehmung von Schutzaufgaben, unterliegt zahlreichen Einflussfaktoren. So bestehen erstens Unterschiede in den selbstverantworteten Maßnahmen von Trägern und Einrichtungen, die auch mit der Größe und Konzeption der Einrichtung zusammenhängen. Ein zweiter Einflussfaktor ist die verbandliche Zugehörigkeit von Einrichtungen, die – wie bei vielen privat-gewerblichen Kleinsteineinrichtungen – auch fehlen kann. Drittens sind individuelle Merkmale und das persönliche Engagement von Leitungs- und anderem Personal zu nennen, auch wenn ein effektiver Schutz davon möglichst unabhängig sein sollte. Auch „externe“ Faktoren wie die örtliche Wettbewerbssituation der Träger und Einrichtungen, Interessenskonflikte durch die finanzielle Lage der Kostenträger sowie die Zahl der verfügbaren Fachkräfte sind zu bedenken, da sich diese etwa auf die Belegungspolitik

⁹⁶ Siehe zu diesem Thema beispielsweise Wiesner 2012, Mund 2011, Struck/Hemker 2011, Urban-Stahl 2010 sowie das Themenportal der Netzwerkstelle Ombudschaft in der Jugendhilfe, Berliner Rechtshilfefonds Jugendhilfe e.V., Berlin, URL: www.ombudschaft-jugendhilfe.de, zuletzt geprüft am 04.01.2014.

der Jugendämter oder die Mindeststandards für Personal auswirken können. Ein weiterer Aspekt, der sich auf die praktische Ausgestaltung der oben gezeigten Verantwortungskette bezieht, ist die Komplexität und Fehleranfälligkeit des Hilfeplanverfahrens. Wie geschildert wurde, sind auch das Zusammenwirken mehrerer Fachkräfte und die Beteiligung der Betroffenen keine Garantie dafür, dass tatsächlich das passende Angebot für die Bedürfnisse eines Kindes ausgewählt wird. Das Wunsch- und Wahlrecht der Betroffenen kommt zudem häufig nicht ausreichend zur Anwendung.

Wie deutlich wird, bilden die Aufsichtsbehörden eine der wenigen Konstanten in dieser Kette, da sie auch für solche Einrichtungen zuständig sind, bei denen andere Korrektive nicht vorhanden oder unwirksam sind⁹⁷. Das unterstreicht ihre Bedeutung in diesem und für das System. Doch auch die Strukturen sowie Organisations- und Handlungsmodelle dieser Behörden variieren je nach Bundesland sehr stark, und sie verfügen augenscheinlich über zu geringe personelle Ressourcen. So scheinen in den meisten Regionen kaum Betreuungsintensitäten möglich zu sein, die über gelegentliche Kontakte im Abstand mehrerer Jahre hinausgehen. Auch ist fraglich, inwieweit Kapazitäten für die eigenständige Entwicklung von Prüfverfahren vorhanden sind.

Zu diesen ressourcenabhängigen Problemen kommen zahlreiche Unsicherheiten hinsichtlich der rechtlichen Regelungen. In fast allen einschlägigen Normen finden sich missverständliche, unklare oder umstrittene Formulierungen, beispielsweise zur Eignungsprüfung der Mitarbeiter, zu den „Erfordernissen des Einzelfalls“ und zur Zuständigkeit für die Festlegung von Qualitätsstandards in Verbindung mit § 79a SGB VIII. Zwar können „Qualitätsmerkmale“ im Sinne des § 79a SGB VIII und „Mindestvoraussetzungen“ im Sinne des § 45 SGB VIII nicht einfach gleichgesetzt werden, jedoch dürfte eine Unterscheidung zwischen einem durch den Kostenträger maßgeblich mitbestimmten Standard und dem durch die Aufsichtsbehörde gerade noch akzeptierten Minimum in der Praxis nicht immer einfach sein⁹⁸. Zur normativen Festsetzung spezifischer Mindest-

⁹⁷ Ein konstruierter Extremfall wäre beispielsweise eine Kleinsteinrichtung, die keinem Verband angehört, deren Leitungsperson gleichzeitig als privater Träger fungiert, bei der wenige Mitarbeiter angestellt sind und die durch weit entfernte Jugendämter belegt wird, deren Mitarbeiter nur selten Kontakt zu der Einrichtung aufnehmen. Hier bliebe als einziges weiteres Korrektiv der örtlich zuständige öffentliche Träger. Gerade im Bereich der Qualitätsentwicklungsvereinbarungen wurden jedoch häufig Defizite festgestellt, so dass fraglich ist, inwieweit diese hier effektiv zum Kinderschutz beitragen würden.

⁹⁸ Die empirische Trägerbefragung (Abschnitt VI) zeigt unter anderem, dass viele Einrichtungsträger sich von der Einrichtungsaufsicht Unterstützung bei der Durchsetzung fachlicher Min-

anforderungen geben die Bundesgesetze außer der Benennung grober Prüfdimensionen praktisch keine Orientierung. Die Landesgesetzgebung nutzt die Möglichkeiten zur Konkretisierung nur in wenigen, begrenzten Ausnahmefällen. Selbst einfache Regelungslücken wie z. B. bei der Auskunftspflicht von Einrichtungsleitungen oder die Anpassung der Meldepflichten an die Bedürfnisse der Aufsichtspraxis wurden häufig nicht geschlossen. Auch die Rechtsprechung hat aufgrund der geringen Zahl einschlägiger Entscheidungen bisher nur wenige der offenen Fragen konkretisiert. Aktuelle Entscheidungen betonten jedoch hohe Anforderungen einerseits an die seitens der Aufsichtsbehörde angewendeten Verfahren und andererseits an die Begründung einer Verletzung von „Mindestanforderungen“ in Abgrenzung von lediglich wünschenswerten Eigenschaften.

Mögliche wissenschaftsbasierte Hilfestellungen kollidieren bisher entweder mit abweichenden normativen Vorgaben der Gesetzestexte (wie der „Capability Approach“, der beispielsweise in Konflikt mit dem engen gesetzlichen Verständnis von „Beteiligungs- und Beschwerdeverfahren“ steht) oder sind für den Bereich stationärer Einrichtungen zu „technologisch“ (wie der Versuch einer Bestimmung von Mindestgrößen für Personalschlüssel), also zu unflexibel und nicht einzelfallgerecht.

Insgesamt ist zu konstatieren, dass die aktuellen Regelungen und die Rechtsprechung innerhalb des formal vorgesehenen Rahmens einerseits kaum ein „pädagogisches“ Vorgehen der Aufsichtsbehörde erlauben, da fachliche Expertise zwar die Bestimmung wünschenswerter Qualität ermöglicht, dies aber zur Definition von „Mindeststandards“ nicht ausreicht. Andererseits ermöglicht die derzeitige Rechtslage mangels konkreter Prüfmaßstäbe und -verfahren aber auch kaum abgesichertes, formalisiertes Verwaltungshandeln. Hierfür fehlt es an normativen Orientierungen entweder durch Gesetzgebung und richterliche Klärungen oder durch vermehrte konsensuale Vereinbarungen zwischen den zentralen, überregionalen Akteuren. Die derzeitige Situation führt zu insgesamt sehr hohen und zudem widersprüchlichen Anforderungen an die zum Teil prekär ausgestattete Aufsichtspraxis. Insbesondere bleibt unklar, ob die Aufsichtsbehörde im Sinne der gesetzlichen Regelungen nur formale Kon-

deststandards gegenüber Kostenträgern erhoffen. Dies weist darauf hin, dass sich die Standards der Kostenträger aus Sicht der Träger in der Nähe der absoluten Mindestanforderungen befinden oder sie unterbieten. Da offenbar Einrichtungs- und Kostenträger unterschiedliche Meinungen vertreten, was als „Mindestanforderung“ zu setzen ist, verdeutlicht dies die Bedeutung einer unabhängigen Instanz.

trolle im Sinne von Soll/Ist-Vergleichen leisten soll oder inwieweit ihre Aufgabe auch darin besteht, als Fachinstanz den Soll-Zustand pädagogischen Handelns mit zu prägen.

Angesichts dieser Bedingungen erscheint es daher nachvollziehbar, dass die Aufsichtsbehörden in ihrer Tätigkeit einerseits die rechtlichen Grenzen ihrer Befugnisse offenbar eher pragmatisch auslegen – etwa indem in Meldebögen mehr Daten abgefragt werden, als gesetzlich normiert ist⁹⁹. Andererseits scheinen sie sich – soweit das an dieser Stelle aus den bisher zugänglichen Daten ablesbar ist – vor allem auf die Kooperation mit den Einrichtungsträgern zu konzentrieren, so dass hoheitliches Eingreifen offenbar eine Seltenheit darstellt.

Bevor dieses Dilemma in Abschnitt III mit theoretischen Perspektiven auf Vertrauen und Kontrolle in Kooperationsverhältnissen weiterführend analysiert wird, folgt zunächst ein historischer Rückblick auf die Regulierung der „Heimaufsicht“ der letzten circa 100 Jahre. Dieser eröffnet eine weitere Perspektive auf die Rechtslage, die zur Erklärung der heutigen Situation beitragen kann.

⁹⁹ Hier kann nicht beurteilt werden, inwieweit diese Praxis rechtmäßig oder rechtswidrig ist.

II. HISTORISCHER RÜCKBLICK AUF RECHTLICHE REGELUNGEN DER „HEIMAUFSICHT“

In diesem Kapitel wird die historische Entwicklung von gesetzlichen Regelungen betrachtet, die dem Schutz von außerhalb der eigenen Familie aufwachsenden Minderjährigen dienen sollen. Dabei werden einige zentrale Diskussionslinien deutlich werden, die teilweise bis heute Bestand haben¹⁰⁰.

1. Regelungen bis 1922

1.1 Rechtslage

Die frühesten Regelungen zur Beaufsichtigung von Personen oder Einrichtungen (bzw. „Anstalten“), die Kinder außerhalb der eigenen Familie erziehen, unterrichten, betreuen oder unterbringen, entstanden in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts in Preußen. Im Wesentlichen handelte es sich um polizei- oder ordnungsrechtliche Regelungen nach Landesrecht, die in ähnlicher Form nach und nach auch in anderen Bundesstaaten eingeführt wurden (vgl. Rebscher 1968, S. 2 ff.). Anlass zu diesen Regelungen boten die unverhältnismäßig hohe Sterblichkeit von unehelichen Pflegekindern und die Schlussfolgerung, dass ihre Lebensbedingungen einer Kontrolle bedürfen. Hinzu kamen Fälle, in denen bezahlte Pflegemütter zum eigenen finanziellen Vorteil den Tod der ihnen anvertrauten Kinder verursachten (die so genannte „Engelmacherei“; vgl. Eiserhardt 1930/1955, S. 201).

So war in Preußen seit dem Jahr 1834 eine Genehmigung erforderlich, wenn Privatpersonen bzw. nicht-öffentliche Akteure Kinder in Pflege nehmen oder entsprechende Einrichtungen eröffnen wollten. Diese Erlaubnis war u. a. von der erzieherischen und „sittlichen“ Eignung der Pflegepersonen sowie der ausreichenden räumlichen Ausstattung abhängig (Rebscher 1968, S. 3). Zu bemerken ist jedoch, dass nicht in allen Ländern des Deutschen Reiches eine solche vorhergehende Erlaubnispflicht eingeführt wurde, zum Teil reichten nachträgliche Meldungen über die Annahme von Pflegekindern aus (Eiserhardt 1930/1955, S. 204 f.).

Neben solchen eher einrichtungsbezogenen Aufsichtsregelungen entwickelte sich parallel eine Aufsicht über die in diesen Einrichtungen befindlichen Kinder (Rebscher 1968, S. 4), die – wie Kinder in Familienpflege –

¹⁰⁰ Es sei darauf hingewiesen, dass einige kurze Passagen dieses Kapitels bereits im Rahmen eines Überblicksartikels veröffentlicht wurden (Mühlmann 2011).

als „Pflegekinder“ bezeichnet wurden. Seit 1840 bestand eine Erlaubnispflicht für die gewerbsmäßige Annahme von Kleinkindern. Diese polizeiliche Genehmigung war, ähnlich wie die Anstaltsaufsicht, an die Eignung der „persönlichen und wohnungsmäßigen Verhältnisse“ (Rebscher 1968, S. 6) der Personen gebunden¹⁰¹. Auch diese Erlaubnispflicht betraf jedoch nicht öffentliche Einrichtungen oder solche in Trägerschaft eines staatlich genehmigten Wohltätigkeitsvereins, da man bei ihnen von gesicherten Bedingungen für die dort untergebrachten Kinder ausging. Ebenfalls ausgenommen war die unentgeltliche Betreuung im Auftrag eines Angehörigen oder Vormunds des Kindes (Rebscher 1968, S. 7). Ähnliche Regelungen waren auch außerhalb Preußens zu finden.

Alle diese Schutzregelungen betrafen nur Kinder im Vorschulalter (zunächst nur bis zum Alter von vier Jahren, später wurde das Schutzalter sukzessive erhöht), da man davon ausging, dass für ältere Kinder die Aufsicht durch die Schule genügte (Eiserhardt 1930/1955, S. 203).

1.2 Debatte um Ausgestaltung, Umsetzung und Wirksamkeit

Als „ersten bedeutenden Fall des Eingreifens staatlicher Heimaufsicht als Hüter des geistigen und seelischen Kindeswohls in Preußen“ (Rebscher 1968, S. 4) bezeichnet Rebscher das vorübergehende Verbot der Fröbelschen Kindergärten durch den damaligen preußischen Unterrichtsminister im Jahr 1851, das dadurch begründet wurde, dass Kinder dort vermeintlich sozialistisch und atheistisch erzogen würden. An diesem Detail wird deutlich, dass die Aufsichts- und Kontrollpraxis über Erziehungseinrichtungen bereits in ihrer Anfangsphase eng mit den politischen und moralischen Normen des sie umgebenden Staats- und Gesellschaftsgefüges verwoben war (vgl. Rebscher 1968, S. 4).

Die mit der Pflegekinderaufsicht beauftragten Polizeibehörden bedienten sich freiwilliger Helferinnen, die in örtlichen Wohlfahrtsvereinen organisiert waren (Klumker 1903, zit. n. Neises 1968, S. 29 f.; Rebscher 1968, S. 8). Diese „besaßen jedoch häufig nicht die erforderliche Sachkenntnis, so daß ihre Tätigkeit trotz guten Willens nicht immer zum Wohle der von ihnen beaufsichtigten Pflegekinder gereichte“ (Rebscher 1968, S. 8). Den Missstand, dass die Aufsicht häufig nicht durch qualifizierte Kräfte erfolgte, griff der Leipziger Kinderarzt Max Taube am Ende des 19. Jahrhunderts auf. Taubes Erkenntnis, „daß nicht Polizeikontrollen zur Verhütung der sogenannten ‚Engelmacherei‘, sondern Unterstützung und Beratung

¹⁰¹ Die entsprechende Regelung war zwischen 1896 aufgehoben und 1881 in präzisierter Form wieder erneuert worden (Rebscher 1968, S. 5f.).

der meist gutwilligen, aber hilflosen Pflegemütter das entscheidende Mittel bilden, den Kindern zu helfen“ (Hasenclever 1978, S. 26), führte dazu, dass er „Pflegedamen“ ausbildete, die Pflegemüttern regelmäßig Hausbesuche abstatten sollten (vgl. Hasenclever 1978, S. 26). Auch Ärzte wurden vermehrt in die Aufsicht über Erziehungseinrichtungen eingebunden (vgl. Rebscher 1968, S. 10; Klumker 1926, S. 10, 36). Taube fasste diese Tätigkeit nach Darstellung von Klumker „durchaus als Erziehungsberatung [...] [auf], die nicht auf das Gesundheitliche beschränkt bleiben dürfe“ (Klumker 1926, S. 10). Eine weitere Besonderheit des durch Taube begründeten Systems, das laut Hasenclever „viel Nachahmung“ (Hasenclever 1978, S. 26) fand, war die Einbeziehung von Kindern, die sich in nicht gewerbsmäßigen Pflegeverhältnissen befanden. Insbesondere für uneheliche Kinder galt, dass ihre Sterblichkeit ähnlich hoch war wie die von Kindern in gewerblicher Pflege. Basierend auf diesem Gedanken regte Taube die Einführung einer behördlichen Generalvormundschaft über uneheliche Kinder an, die Vorläuferin der späteren Amtsvormundschaft war (vgl. Hasenclever 1978, S. 24 ff.; Rebscher 1968, S. 9; Eiserhardt 1930/1955, S. 201 f.).

2. Regelungen zum Schutz von Pflegekindern im Reichsjugendwohlfahrtsgesetz (RJWG)

2.1 Rechtslage

Mit dem 1922 verabschiedeten Reichsjugendwohlfahrtsgesetz (RJWG)¹⁰² wurden reichseinheitliche Regelungen zur „Jugendwohlfahrt“ getroffen – unter anderem auch den Schutz von Pflegekindern betreffend. Sie blieben mit nur geringen Änderungen bis zum Jahr 1961 gültig (nach 1945 nur in Westdeutschland)¹⁰³.

Die Aufsichtsregelungen in §§ 19 ff. RJWG betrafen im Gegensatz zu den früheren preußischen Regelungen jedoch nicht mehr die direkte Aufsicht über Erziehungsanstalten, sondern nur die über einzelne Pflegekinder – also nach damaligem Begriffsverständnis auch in Einrichtungen lebende Kinder. Auch waren jetzt sowohl private als auch öffentliche Einrichtungen (bzw. „Anstalten“) betroffen (vgl. Rebscher 1968, S. 13). Der Schutz erstreckte sich gemäß § 19 RJWG auf Kinder unter 14 Jahren und bezog

¹⁰² Reichsgesetz für Jugendwohlfahrt vom 9. Juli 1922 (RGBl. I 1922, S. 633). In Kraft getreten am 01.04.1924.

¹⁰³ Abgelöst dann durch das Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes vom 11. August 1961 (BGBl. I 1961, S. 1093).

sich gemäß § 22 RJWG auf das „körperliche, geistige oder sittliche Wohl des Kindes“. Laut Rebscher bedeutete diese Neuregelung des Pflegekinderschutzes „insbesondere durch die Heraufsetzung des Schutzalters [...] und die Einbeziehung der öffentlichen Einrichtungen einen Fortschritt gegenüber den früheren landesrechtlichen Vorschriften“ (Rebscher 1968, S. 13).

Im Einzelnen war durch §§ 20–23 RJWG vorgeschrieben, dass die Aufnahme von Pflegekindern durch das örtliche Jugendamt in jedem Einzelfall genehmigt werden musste. Für Anstalten galt jedoch die Ausnahme, dass sie einen Rechtsanspruch besaßen, von dieser Erlaubnispflicht befreit zu werden. Verantwortlich für einerseits die Befreiung und andererseits den Schutz der Pflegekinder in befreiten Einrichtungen waren die Landesjugendämter. Die Befreiung konnte „nur versagt werden, wenn das Landesjugendamt Tatsachen feststellt, die die Eignung einer Anstalt zur Aufnahme von Pflegekindern ausschließen“ (§ 29 Abs. 1 S. 2 RJWG). Da diese Befreiung jederzeit widerrufen werden konnte, ließ die Regelung der Aufsichtsbehörde jedoch die Möglichkeit bestehen, die Anstalten zwecks Prüfung der Eignung der Anstalt dennoch regelmäßig zu kontrollieren (vgl. Eiserhardt 1930/1955, S. 260, 265; ähnlich auch Krug 1963, S. 10; Rebscher 1968, S. 12 f.). Zu einer solchen regelmäßigen Kontrolle waren die Aufsichtsbehörden jedoch nicht gesetzlich verpflichtet. Laut Eiserhardt¹⁰⁴ standen als Instrumente zur Umsetzung der laufenden Aufsicht „Besichtigungen, Überwachung der Ab- und Zugänge durch Einforderung von Berichten, Zusammenarbeit mit dem JA, in deren Bezirk die Anstalt liegt, und [...] Zusammenarbeit mit den Spitzenverbänden, denen die Anstalten angeschlossen sind“ (Eiserhardt 1930/1955, S. 268) zur Verfügung. Auch besaß die Aufsichtsbehörde diverse Zwangsmittel:

„Verwarnung der Anstalt oder Benachrichtigung des betreffenden Spitzenverbandes zwecks Abstellung der gerügten Mißstände, die Androhung des Widerrufs der Befreiung, falls der Widerstand nicht abgestellt wird, die Entziehung der Befreiung und damit die Unterstellung unter die Pflegekinderaufsicht des örtlichen JA und schließlich, bei schweren Mißständen, die Schließung der Anstalt, wozu allerdings das RJWG allein nicht die ausreichende Basis abgibt, son-

¹⁰⁴ Hilde Eiserhardt war die Ehefrau von Wilhelm Polligkeit und Mitglied der Sachverständigenkommission zum Entwurf des RJWG, der Polligkeit vorstand. Beide verfassten die „Denkschrift“ der Kommission (Polligkeit/Eiserhardt 1921) und nahmen durch ihre Tätigkeit wesentlichen Einfluss auf die Ausgestaltung des RJWG (vgl. Hasenclever 1978, S. 56). Polligkeit war ab 1922 Vorsitzender des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge und damit ein „bedeutender Sprecher der Deutschen Fürsorge und Wohlfahrtspflege“ (Pfadenhauer 2009, S. 87). Die Kommentierung von Eiserhardt wird hier daher zur Beurteilung der Rechtslogik des RJWG als maßgeblich angesehen.

den Vorschriften allgemeiner Art über die Anstaltsaufsicht Platz greifen müssen“ (Eiserhardt 1930/1955, S. 268).

Die Frage, ob sich aus dem RJWG die Befugnis zur Schließung einer Anstalt ableiten lasse, wurde – wie durch Eiserhardt angedeutet – dahingehend entschieden, dass das RJWG allein nicht als Rechtsgrundlage ausreiche (Krug 1963, S. 10). Ein weiteres Zwangsmittel war die Befugnis örtlicher Jugendämter (nicht jedoch der LJÄ), gefährdete Pflegekinder gemäß § 27 RJWG aus Einrichtungen herauszunehmen. Aufgrund von § 29 Abs. 3 RJWG konnten Landesjugendämter außerdem Anstalten, die Jugendwohlfahrtsverbänden angeschlossen waren, von der öffentlichen Aufsicht befreien und diese den Verbänden übertragen. Auf diese Befreiung bestand jedoch kein Rechtsanspruch, sie lag im Ermessen des Landesjugendamtes.

Ergänzend zu den Regelungen zum Schutz von Pflegekindern wurde durch § 62 RJWG auch eine direkte institutionelle Aufsicht über Heime eingeführt. Jedoch betraf dies nur Einrichtungen, in denen die so genannte Fürsorgeerziehung¹⁰⁵ durchgeführt wurde. Die Ausgestaltung dieser Aufsicht war dem Landesrecht vorbehalten und wird in den hier verwendeten Quellen kaum diskutiert. Rebscher weist jedoch darauf hin, dass im Rahmen des § 62 RJWG etwa in Bayern ein Eignungsfeststellungsverfahren für nichtstaatliche Fürsorgeerziehungsanstalten eingerichtet wurde (Rebscher 1968, S. 13 f.). Frölich beschreibt für das Landesjugendamt Westfalen nach 1945, dass diese Aufsicht durch die damalige Landesrätin und ihren Vertreter zweimal jährlich persönlich vorgenommen wurde. Diese „Revisionen“ waren aber sehr oberflächlich und scheinen nicht systematisch durchgeführt worden zu sein“ (Frölich 2011, S. 24).

Insgesamt ist festzuhalten, dass die Regelungen des RJWG grundsätzlich eine präventiv wirksame Aufsichtsführung ermöglicht hätten. Im Kontext der Prüfung von Anstalten hinsichtlich ihrer Eignung für eine Pflegeerlaubnisbefreiung standen dazu auch Zwangsmittel zur Verfügung. Zwar waren die Regelungen lückenhaft – so fehlten etwa genauere Bestimmungen über Inhalte der Aufsicht und Anforderungen an die Qualifikation der Aufsichtführenden – diese Lücken hätten jedoch durch Landesrecht oder behördliches Engagement geschlossen werden können (was zum Teil

¹⁰⁵ Die Fürsorgeerziehung stand in einer strafrechtlichen Tradition und wurde zur „Verhütung oder Beseitigung der Verwahrlosung“ (§ 62 RJWG) eingesetzt. Es handelte sich um gerichtlich angeordnete Zwangsmaßnahmen.

auch geschah, vgl. Muthesius 1950, S. 52; von der Pfordten 2010, S. 36 f.; Becker/Claussen 1959, S. 68)¹⁰⁶.

Vor diesem Hintergrund verwundert es, dass der aufgrund einer Petition zur Situation ehemaliger Heimkinder eingerichtete Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages im Jahr 2008 Folgendes behauptete:

„Bei freien Trägern, insbesondere Kirchen und konfessionellen Verbänden als Träger von Einrichtungen, erfolgte bis 1961 die staatliche Aufsicht auf freiwilliger Basis. Dies bedeutet, dass vor dem Jahr 1961 ordnungsrechtliche Maßnahmen gegenüber einzelnen Heimen und Anstalten nur im Hinblick auf diejenigen Kinder und Jugendlichen getroffen werden konnten, die sich im Rahmen der Fürsorgeerziehung in Erziehungsheimen aufhielten“ (Deutscher Bundestag – Petitionsausschuss 2008, S. 4).

Diese Aussage ist in dieser Form nicht nachvollziehbar. Falls es Trägern regional freigestellt worden sein sollte, an einer Beaufsichtigung teilzunehmen, kann dies nach der damaligen Gesetzeslage nur aufgrund von Entscheidungen der Landesbehörden ermöglicht worden sein. Diese besaßen zwar die Befugnis, nicht aber die Pflicht, Anstalten von der Aufsicht gänzlich zu befreien. Kontrollen und ordnungsrechtliche Maßnahmen wären – ggf. in Zusammenarbeit mit örtlichen Jugendämtern – jederzeit möglich gewesen. Auch im Zwischenbericht des aufgrund der Empfehlung des Petitionsausschusses eingerichteten „Runden Tisches“ ist zu lesen, dass „Maßnahmen gegenüber einzelnen Heimen und Anstalten nur im Hinblick auf Kinder und Jugendliche getroffen werden [konnten], die sich in Fürsorgeerziehungsheimen aufhielten“ (Runder Tisch "Heimerziehung in den 50er und 60er Jahren" 2010, S. 29). Dieser Darstellung, die augenscheinlich nahelegt, dass die Behörden für damalige Missstände aufgrund mangelnder Befugnisse nicht verantwortlich gewesen seien, muss hier deutlich widersprochen werden.

Dennoch scheinen praktische Umsetzungsprobleme bestanden zu haben, da es offenbar die Position der Landesjugendämter geschwächt hat, dass nur mittelbare Aufsichtsbefugnisse bestanden. So stellt Jans als Leiter eines Landesjugendamtes fest:

„Wer lediglich die Aufsicht über die Minderjährigen hat, hat bei einem unzugänglichen Heim oder Heimträger wenig Möglichkeiten, pädagogische Forde-

¹⁰⁶ Eine Sachverständigenkommission, die wesentlichen Einfluss auf die Ausgestaltung des RJWG nahm, weist in ihrem Abschlussbericht darauf hin, dass sie eine gesondert geregelte Aufsicht über Erziehungsanstalten für notwendig hält, „am besten durch Vorbehalt zugunsten der Landesgesetzgebung. Hierbei erachtet sie für besonders wichtig den Erlass genauer Bestimmungen über den Inhalt der Befugnisse der Aufsichtsinstanz und eine Vorschrift, daß die Aufsicht durch sachkundige Organe geübt wird“ (Polligkeit/Eiserhardt 1921, S. 21).

rungen in bezug auf das Wohl der Minderjährigen, die Heimführung und Erziehung zur Geltung zu bringen“ (Jans 1962, S. 122).

Jans stellt in dieser Formulierung nicht in Abrede, dass die von Eiserhardt aufgezählten Aufsichtsmittel (s. o.) zur Verfügung standen. Auch bestätigt Jans, dass bereits im Rahmen der Erlaubnisbefreiung gemäß § 29 RJWG eine „Überprüfung der sachlichen Gegebenheiten der Institution“ (Jans 1962, S. 125) vorgesehen war. Warum Jans an dieser Stelle jedoch ausschließlich auf *sachliche* und nicht auf pädagogische Überprüfungsmöglichkeiten hinweist, bleibt unklar. Noch einen Schritt weiter geht Rebscher, der die oben zitierte Ansicht des Behördenvertreters Jans zugespitzt so wiedergibt, dass es „kaum möglich [gewesen sei], pädagogische Forderungen, die an den Heimbetrieb zu stellen waren, gegenüber einer sich weigernden Heimleitung durchzusetzen“ (Rebscher 1968, S. 15). Der Befund, dass der Umfang der Rechtsnormen für sich genommen nicht zur Erklärung der offenbar stattgefundenen Versäumnisse der Aufsichtsbehörden ausreicht, rechtfertigt die Forderung, die genauen Ursachen für das Handeln und das tatsächliche Ausmaß der Verantwortung der Aufsichtsbehörden präzise historisch aufzuarbeiten.

Einige Hinweise, die für den Zweck dieser Arbeit, nämlich den aktuellen Status quo des Schutzes von Nutzern stationärer Erziehungshilfeeinrichtungen darzulegen, genutzt werden können, lassen sich den zu dieser Zeit geführten fachlichen und fachpolitischen Diskussionen entnehmen.

2.2 Debatte um Ausgestaltung, Umsetzung und Wirksamkeit

2.2.1 Allgemeines Verständnis öffentlicher Aufsicht, fachliche Inhalte und Intensität der Aufsicht

Von besonderer historischer Bedeutung ist der Paradigmenwechsel, der mit Inkrafttreten des RJWG durch das erstmals festgeschriebene Recht jedes Kindes auf Erziehung vollzogen wurde (in § 1 RJWG). Bezogen auf den Schutz von Pflegekindern bedeutete dies, dass er nicht mehr nur mit der Aufrechterhaltung öffentlicher Sicherheit und Ordnung, sondern auch mit den Rechten der betreffenden Kinder begründet werden konnte (vgl. Hasenclever 1978, S. 21). Trotz des Anspruchs des § 1 RJWG stand das Gesetz jedoch in einer „einseitig-obrigkeitlichen“ (Hasenclever 1978, S. 83) Tradition und bildete eher einen Rahmen für die Organisation staatlicher Eingriffe als für „Leistungen“ zur Förderung familialer Erziehung (Hasenclever 1978, S. 82 ff.). Die Reichstagsabgeordnete Lüders begründet in ihrer Rolle als Ausschussberichterstatterin die Reform des Pflegekinderschutzes durch das RJWG dann auch damit, dass den

„unsauberen Elementen im Pflegekinderwesen [...] endlich das Handwerk gelegt werden [muss], und die Leichtsinigen – auch solche gibt es darunter – will man versuchen zu Einsicht und Verantwortlichkeit zu erziehen“ (Lüders in Deutscher Reichstag 1922, S. 7809 f.).

Diese Sichtweise fand in der Fachwelt jedoch keine einhellige Zustimmung. So plädierte Klumker, einer der „Väter“ wissenschaftlich fundierter Sozialarbeit (Zirlewagen 2006) und Mitglied der Sachverständigenkommission zur Erarbeitung des RJWG, dafür, der Beaufsichtigung von Pflegefamilien „soweit als möglich die Form freundschaftlicher Beratung“ (Klumker 1931, zit. n. Neises 1968, S. 57) zu geben. Eindeutig bezieht er Position gegen Lüders:

„Solange man noch glaubte, diese Aufsicht solle böse Frauen abfangen, die solche Kinder aus Habsucht ins Jenseits befördern, ihre wichtigste Leistung sei, die Engelmacherei zu bekämpfen, solange hatte sie nur geringe Erfolge; erst als man die große gesellschaftliche Leistung der Pflegefamilien anerkannte, trotz aller ihrer Mängel, als man Besserung und Förderung ihrer Leistungen als Aufgabe der Fürsorge sah, da begann sich diese Pflegeaufsicht erfreulich zu entwickeln. War erst diese Wertung erreicht, so ergab sich, daß man die Einrichtung selbst fördern, die Pflegefamilien nicht belästigen, sondern schützen müsse ... Freilich, diese Neueinstellung in der Pflegeaufsicht setzt sich erst langsam durch. Noch im Reichsjugendwohlfahrtsgesetz von 1924 hat der Amtsschimmel einen Triumph gefeiert; man glaubte immer noch, daß schlechte Pflegefamilien zu bekämpfen das Wichtigste sei, auch wenn man die guten dabei unnötig belästigte. So schrieb man vor, daß die Pflegefamilie sich nicht nur die notwendige Beratung und Aufsicht gefallen lassen müsse, sondern daß sie, bevor sie ein Kind annehme, eine besondere Erlaubnis der Behörde einholen müsse ... Gewiß wird diese Bestimmung kaum beachtet, die Behörde drückt meist beide Augen zu, ja sie muß es, wenn auf so gesetzwidrige Weise ein gutes Pflegeverhältnis entstanden ist. Immerhin zeigt jene Bestimmung, wie wenig das Wesen der Kinderfürsorge erkannt wurde...“ (Klumker 1931, zit. n. Neises 1968, S. 57, Auslassungen durch Neises).

Aus den Sitzungsprotokollen der Sachverständigenkommission geht weiterhin hervor, dass bereits 1921 darüber diskutiert wurde, inwieweit die Aufsicht nach rein „äußerlichen“ Kriterien agieren oder inwieweit sie als *pädagogische Impulsgeberin* tätig werden sollte. So wurde laut Protokoll in der Sitzung der Sachverständigenkommission am 15.04.1921 gesagt:

„Frl. von der LEYEN: Wenn wir dem Landesjugendamt die Aufsicht übertragen, müssen wir dazu sagen, daß wir gleichzeitig die Ausgestaltung der Anstalten in pädagogischer und fürsorgerischer Hinsicht fordern; denn lediglich eine Aufsicht wird immer eine Mißbilligung seitens der Beaufsichtigten auslösen. Wenn man sieht, daß gemeinsame Arbeit zu Ausgestaltung und Förderung führt, wird sich das leichter durchführen lassen.

Dr. POLLIGKEIT: Aufsicht ist Feststellung von Mißständen, die bestimmten Regeln zuwiderlaufen. Es muß beides da sein. Die Verfolgung der pädagogischen und fürsorgerischen Methode ist sehr schwer einer Aufsicht zu unterwerfen.

Frl. Dr. KRÖHNE [Geschäftsführerin Deutsche Zentrale für Jugendfürsorge]: In Volks- und Gemeindeverwaltungen ist es als sehr unnötig empfunden worden, daß die Aufsicht nur kommt an Hand eines Fragebogens. Es wird von der Stelle Anregung und Ausgestaltung gewünscht, damit die Instanzen, die nicht genug Überblick haben, eine Art Weiterbildung erfahren“ (Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge 1961, S. 65).

Hier wird deutlich, dass – nachdem dies bereits im 19. Jahrhundert durch Taube begründet vertreten worden war – direkt vor Verabschiedung des RJWG erneut argumentiert wurde, dass eine rein „äußerliche“ und schematische Aufsichtswahrnehmung nicht den Anforderungen und Wünschen der Praxis entspreche. Entgegengehalten wurde dem von Polligkeit nur die praktische Schwierigkeit einer pädagogisch orientierten Aufsicht. Er definierte Aufsicht zudem lediglich als „Feststellung von Mißständen, die bestimmten Regeln zuwiderlaufen“, setzte sie also mit *formaler Kontrolle*¹⁰⁷ gleich. Am 19.04.1921 wurde diese Diskussion kontrovers weitergeführt. Da keine wortgetreuen Protokolle vorliegen, ist die Entstehung der letztendlich ausgesprochenen Empfehlung leider nicht im Detail nachzuvollziehen. Herauszulesen ist, dass keine Einigung erzielt werden konnte und daher der Auftrag an den Gesetzgeber formuliert wurde, in einer separaten Aufsichtsregelung präzise anzugeben, „auf welche Punkte sich die Aufsicht [über Anstalten] beschränken soll“ (Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge 1961, S. 194). In diesem Sinne forderte Eiserhardt später, dass die Länder gesundheitliche und erzieherische Mindestanforderungen für Eignungsbeurteilungen nach § 29 RJWG festlegen sollten (Eiserhardt 1930/1955, S. 265).

Ein weiteres diskutiertes Aufsichtsverständnis beinhaltete die Möglichkeit, dass die Aufsichtspersonen den Jugendlichen als *Ansprechpartner für Beschwerden* zur Verfügung stehen. Klumker äußert sich dazu ablehnend, da er befürchtet, dass die Aufsicht damit die Beziehung zwischen Erzieher und Zögling stören und letzterem als „Stütze gegen seine Erzieher“ dienen könnte (Klumker 1926, S. 20 f.). Einige Jahre und einige Skandale zu Missständen in der Heimerziehung (die in den folgenden Kapiteln noch näher erläutert werden) später, fordert allerdings der Vorsitzende des Allgemeinen Fürsorgeerziehungstages (AFET), Wolff, als Konsequenz der aufgedeckten Probleme, dass die Aufsichtspersonen den Zöglingen auch als Ansprechpartner persönlich bekannt sein müssten. Das „Beschwerderecht“ für Jugendliche müsse ausgebaut werden, die Aufsicht dürfe sich nicht auf die „ordentliche Führung der Akten“ beschränken (Wolff 1931, S. 201).

¹⁰⁷ Näheres zu diesem Begriff folgt in Kapitel III.2.1.

„Es ist nicht autoritätsschädigend, wenn der Zögling genau weiß, daß und wo er sich beschweren darf, wenn er sich benachteiligt fühlt. Wohl aber ist es autoritätsschädigend, wenn in aller Öffentlichkeit bekanntgegeben wird, wieweit die erzieherischen Persönlichkeiten bei ihren täglichen Maßnahmen gehen dürfen und wieweit nicht; derartige Veröffentlichungen – wer Jugendliche kennt und sich seiner eigenen Jugend erinnert, weiß es genau – regen die Jungen und Mädchen geradezu dazu an, Experimente in der Richtung zu machen, wie weit man bei dem Erzieher oder bei der Erzieherin gehen kann, und wie lange die Geduld ausreicht“ (Wolff 1931, S. 201).

Bemerkenswert ist aus heutiger Sicht, dass der AFET-Vorsitzende einen transparenten Umgang mit Normen und Grenzen professionellen Erziehungshandelns als „autoritätsschädigend“ bezeichnet.

Wie später noch sichtbar werden wird, sind die Diskussionen um das allgemeine Verständnis öffentlicher Aufsicht sowie der eng damit zusammenhängenden inhaltlichen Ausgestaltung bis heute nicht entschieden. Insbesondere die Frage des Umgangs der Aufsicht mit Beschwerden durch Betroffene scheint bis heute eine sensible Frage zu sein.

2.2.2 Staatliche Kontrolle vs. Selbstkontrolle – Kontrollieren und Vertrauen

Im Vorfeld der Verabschiedung des RJWG wurde in der Sachverständigenkommission, die zur Erarbeitung des RJWG eingesetzt worden war, diskutiert, ob sowohl öffentliche als auch private Anstalten Gegenstand der Aufsicht sein sollten. Die Diskussion wurde jedoch ohne Einigung mit dem Hinweis beendet, dass „diese Materie Gegenstand besonderer gesetzlicher Regelung sein soll“ (Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge 1961, S. 205). Eiserhardt führt die Entscheidung, dass entgegen einem früheren Gesetzesentwurf öffentliche und private Anstalten gleich behandelt werden sollten, auf eine „Anregung aus Kreisen der Praxis“ (Eiserhardt 1930/1955, S. 261) zurück. Die genaue Entscheidungsfindung und Argumentation ist aus den Protokollen der Kommission jedoch nicht ablesbar.

Während die Aufnahme öffentlicher Anstalten in den Aufsichtsbereich zeigt, dass deren Fähigkeit zur Selbstkontrolle nicht pauschal für ausreichend befunden wurde, gab es – gleichermaßen für öffentliche und freie Anstaltsträger – die bereits dargestellte Möglichkeit zur Befreiung von der Pflegeerlaubnis. Wesentlicher Grund für die Einführung dieses Befreiungsanspruches waren Bedenken der Anstalten, dass die Einholung von Erlaubnissen für jeden Einzelfall unpraktikabel sei (so auch ein Vertreter der evangelischen Träger in der Sachverständigenkommission, sie-

he Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge 1961, S. 188). Eiserhardt begründet diese Regelung wie folgt:

„Der Sinn [...] [dieser Ausnahmegesetz] ist der, daß man glaubt, Anstalten, die durch ihren satzungsmäßigen Zweck, ihre äußeren Einrichtungen, die leitenden und ausübenden Kräfte eine Gewähr dafür bieten, daß die Pflege der ihnen anvertrauten Kinder in jeder Beziehung den Anforderungen hygienischer und pädagogischer Art genügt, eine wesentliche Erleichterung durch Befreiung von der Einholung der Erlaubnis in jedem Fall der Aufnahme eines Kindes zugehen zu können. Auf der anderen Seite bleiben aber solche Anstalten unter einer laufenden Aufsicht“ (Eiserhardt 1930/1955, S. 260; ähnlich auch Krug 1963, S. 10; Rebscher 1968, S. 12 f.).

Damit wird betont, dass die Befreiung von der Pflegeerlaubnis im Einzelfall erstens mit einer Art Eignungsfeststellungsverfahren verbunden sein sollte und zweitens auch danach noch Aufsichtsbefugnisse bestanden. Es scheint also nicht die Intention bestanden zu haben, völlig auf die Selbstkontrolle der Anstaltsträger und Verbände zu vertrauen. Interessant ist, dass die Ansicht deutlich wird, dass strukturelle Bedingungen von Anstalten (Konzeption sowie räumliche und personelle Ausstattung) eine „Gewähr“ für eine einwandfreie Erziehungstätigkeit liefern könnten. Es lag daher die Schlussfolgerung nahe, sich bei einer Aufsicht auch auf die Prüfung dieser Strukturen zu beschränken.

Auch der ausweislich seiner oben zitierten Aussagen wenig „obrigkeitsstaatlich“ orientierte Klumker vertritt eine Sichtweise, die zwar der Anstalt einen Spielraum zur eigenen Gestaltung zugesteht und ein „Hineinregieren“ (Klumker 1926, S. 41) der Behörde ablehnt. Er spricht der Aufsicht jedoch die Pflicht zu, die Erfüllung allgemeiner Mindestanforderungen zu prüfen. Wie diese Gratwanderung durch die Aufsichtsbehörde gegenüber der Anstaltsleitung umgesetzt werden solle, sei „Sache des Taktes und der Erfahrung“ (Klumker 1926, S. 41). Klumker plädiert daher dafür, dass die Aufsicht über Anstalten von sehr erfahrenen und kenntnisreichen Erziehungshilfefachkräften – etwa ehemaligen Heimleitern – ausgeübt werden müsse. Denn diese könnten

„auch in den Erziehern das Gefühl wecken [...], daß sie nicht beaufsichtigen wollen, sondern daß sie ihnen raten, ihnen die besten Wege des Erziehens zeigen können, daß sie ihre Schwierigkeiten verstehen, daß sie auch ihre Mißgriffe und Fehler – die ja jeder hat – richtig zu werten verstehen. Denn es darf bei den Erziehern nicht der Eindruck aufkommen, daß die Aufsicht den Zögling gegen den Erzieher schützen, sondern ihm mit ihnen gemeinsam helfen will“ (Klumker 1926, S. 21 f.).

Es kann also festgehalten werden, dass man den Einrichtungen in der damaligen Fachdiskussion durchaus eine Selbstständigkeit zubilligte und einen gewissen Freiraum als notwendig und sinnvoll betrachtete, da man

grundsätzlich den Fähigkeiten der Träger vertraute. In der von Klumker formulierten Vorstellung wird entsprechend die Rolle der Aufsichtsführenden als eine beschrieben, die durch *Beziehungsarbeit und Fachkompetenz* an die Einsicht der Träger appelliert, statt formale Aspekte hoheitlich durchzusetzen und Fehlverhalten zu sanktionieren. Als wesentliche Voraussetzungen für eine wirksame Durchführung dieser Form von Aufsicht nennt Klumker persönliche Eigenschaften der Aufsichtführenden, insbesondere „Takt“ und „Erfahrung“.

2.2.3 Örtliche vs. überörtliche Aufsichtsdurchführung

In der Sachverständigenkommission zum RJWG wurde auch die Frage der örtlichen Zuständigkeit besprochen. So forderte der Vorsitzende Polligkeit, „daß das Landesjugendamt als Vollzugsbehörde nicht auch Aufsichtsbehörde sein kann“ (Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge 1961, S. 93). Auch diese Frage wurde jedoch mit Verweis darauf, dass die Aufsicht über Anstalten getrennt geregelt werden sollte, nicht weiter diskutiert. Dass die überörtlichen LJÄ letztlich doch die Aufsichtsfunktion über Anstalten erhielten, wurde später eher mit „dem überörtlichen Charakter der meisten Anstalten“ (Eiserhardt 1930/1955, S. 266) begründet. Die großen konfessionellen Wohlfahrtsverbände befürworteten die überörtliche Aufsicht, „da sie eine Anstaltsaufsicht durch lokale Behörden vermeiden wollen und auf ihre guten Erfahrungen mit den preußischen Provinzialverbänden bei der Ausführung der Fürsorgeerziehung hinweisen können“ (Hasenclever 1978, S. 71; vgl. auch Paulus 1999, S. 129).

Die Kommunen leisteten jedoch Widerstand gegen die Errichtung von Landesjugendämtern, da sie „eine Beeinträchtigung ihrer Selbstverwaltung und einen überflüssigen Kostenaufwand“ (Hasenclever 1978, S. 71) befürchteten. Paulus verweist darauf, dass „die städtischen Jugendämter Westfalens keinen Zweifel daran aufkommen [ließen], daß sie das neu geschaffene Landesjugendamt als mögliche Kontrollinstanz mit Weisungsbefugnis [...] strikt ablehnten“ (Paulus 1999, S. 131). Dies schien das Verhältnis von Kommunen und Landesjugendämtern zunächst zu belasten. Es kann spekuliert werden, dass dies informell Auswirkungen auf die praktische Wirksamkeit der Aufsichtsregelungen hatte, die von einer Zusammenarbeit der örtlichen und überörtlichen Behörden ausgingen.

2.2.4 Umsetzung der Regelungen, Lücken

Dass die Regelungen des RJWG die praktische Umsetzung ihrer Intention nicht gewährleisteten, wird in der Literatur mehrfach bestätigt. So habe

sich laut Muthesius die Regelung des RJWG, dass Anstalten von Erlaubnispflicht befreit sind und das LJA die Aufsicht führt, „nicht bewährt“ (1950, S. 35). Wie schon die Sachverständigenkommission im Jahr 1921 plädiert er dafür, dass die Anstaltsaufsicht als „selbständiger Aufgabenbereich der öffentlichen Jugendhilfe“ (Muthesius 1950, S. 35) geregelt werden solle. Happe stellt fest, dass eine gemeinsame pädagogische Weiterentwicklung von Einrichtungen auch nach den Regelungen des RJWG dort funktioniert habe,

„wo sich Träger und Behörden am Wohl des Kindes ausrichteten und entsprechend zusammenarbeiteten. Andererseits häuften sich im Laufe der Jahre die Fälle, in denen es zu ‚Leistungsstörungen‘ kam, sei es, daß menschliche oder fachliche Unzulänglichkeiten in der einzelnen Einrichtung zu ungünstigen Entwicklungen führten, sei es, daß gewerbliche Einrichtungsträger wirtschaftliche Gesichtspunkte vor pädagogische stellten, sei es, daß sich das Verhältnis zwischen einem Einrichtungsträger und einer Aufsichtsbehörde so verschlechterte, daß es keine Kommunikation mehr zwischen beiden gab. Für diese Fälle und bei diesen Einrichtungen hatte die Behörde nicht den ausreichenden Beratungsansatz und war häufig das Wohl des Kindes auch nicht mehr gewährleistet“ (Happe 1984, S. 18).

In anderen Worten stellt Happe fest, dass das Wohl des Kindes im Kontext der Aufsicht dann gewährleistet wurde, wenn die Beteiligten ohnehin dieses Motiv teilten und eine kommunikative Basis dafür fanden, dies kooperativ zu verfolgen, sofern gleichzeitig persönliche Eigenschaften der Beteiligten dem nicht entgegenstanden. Im empirischen Teil dieser Arbeit wird kritisch zu prüfen sein, inwieweit der heutige Status quo der Einrichtungsaufsicht in dieser Hinsicht eine Verbesserung darstellt. Tiefergehende Erkenntnisse zur praktischen Ausgestaltung der Heimaufsicht nach dem RJWG liegen für die Zeit nach 1945 vor und werden in Kapitel 5 wiedergegeben.

2.2.5 Kritik der Heimerziehung im Zeitraum 1928-1932

Besonders deutlich wird die Diskussion um die Umsetzung und Wirksamkeit des Pflegekinderschutzes in den Jahren 1928-1932, in denen insbesondere die Fürsorgeerziehung unter großem öffentlichen Interesse diskutiert wurde. Ein wesentlicher Auslöser dieser Diskussion waren skandalöse Missstände in einigen Fürsorgeerziehungsheimen, die 1927 bekannt wurden, sowie die sich darauf beziehende Reportage „Jungen in Not. Berichte von Fürsorgezöglingen“ und das „viel gespielte“ (Hasenclever 1978, S. 114) Theaterstück „Revolte im Erziehungshaus“ von Peter Martin Lampel (vgl. Schrapper 2009).

„Lampel hatte als Hospitant Einblicke in die inneren Verhältnisse von Fürsorgeerziehungsheimen getan. Seine Berichte, ergänzt durch Äußerungen und Le-

bensläufe von Jugendlichen, offenbarten ein erschütterndes Ausmaß an Verständnislosigkeit und Unmenschlichkeit in der Behandlung von Fürsorgezöglingen“ (Scheibe 1999, S. 341).

Die den Anstaltsskandalen folgenden Gerichtsprozesse zeigten laut Hasenclever,

„daß die unzulänglichen Verhältnisse in den Anstalten und die daraus resultierenden Revolten von den (öffentlichen und freien) Trägern anfänglich oft gedeckt und vertuscht oder mit finanziellen Schwierigkeiten entschuldigt worden sind. Schwere Versäumnisse der Landesjugendämter und der FE-Behörden werden deutlich: sie haben nicht für Beobachtungs- und Übergangseinrichtungen, Differenzierung der Heime und Sondereinrichtungen für Schwererziehbare gesorgt; eine Aufsicht über die Heime wird nicht wahrgenommen; für die Ausbildung qualifizierter Erzieher ist nichts geschehen; individuelle Erziehungspläne für die meist zu spät in ländliche Isolierung abgeschobenen Großstadtjugendlichen werden nicht aufgestellt“ (Hasenclever 1978, S. 115).

Die Reaktionen auf diese medial verstärkte Skandalisierung sind auch für die Einordnung aktueller Diskurse erhellend. So regte beispielsweise die zentrale Aufsichtsstelle in Württemberg an, Lampels Stück zu verbieten. Als Gründe wurden unter anderem genannt, dass das Stück „das öffentliche Misstrauen gegenüber den Anstalten der freien Wohlfahrtspflege verstärken [würde]; (3) das Stück hetze nicht nur die Bevölkerung, sondern insbesondere betroffene Eltern gegen das Fürsorgeerziehungsgesetz auf; (4) es wiegele die Jugend auf und schließlich (5) das Stück verkörpere einen Aufruf gegen die Staatsautorität insgesamt“ (Priem 2008, S. 35).

Eine differenzierte Stellungnahme zu den genannten Skandalen und anschließenden Gerichtsprozessen veröffentlichte der Vorstand des Allgemeinen Fürsorgeerziehungstages (AFET) im Jahr 1931. Darin wird die über „lange Zeit hindurch geübte Verschleppung und Vertuschung“ (Allgemeiner Fürsorgeerziehungstag 1931) missbilligt. Als Ursache wird der „Einsatz völlig ungeeigneter Kräfte“ genannt. Auch wird den bestehenden Aufsichtsbehörden Versagen vorgeworfen und „die wirksame Ausgestaltung einer Fachaufsicht“ gefordert. Dass der Vorstand „den Versuch [verurteilt], die Schuld an den Vorkommnissen *einseitig* auf die Zöglinge abzuwälzen“ (Allgemeiner Fürsorgeerziehungstag 1931, Hervorhebung T. M.) kann allerdings auch so interpretiert werden, dass den Misshandelten zumindest eine Mitschuld gegeben wird. Dies führt sogar soweit, dass der Vorstand des AFET „auf die noch nicht gelöste Aufgabe der Sonderbehandlung schwersterziehbarer Jugendlicher“ hinweist.

Der 1. Vorsitzende des AFET, Wolff, führt seine Position in dieser „Kampflage“ (Wolff 1931, S. 193) weiter aus. An die Stellungnahme anschließend versucht er zunächst, mit dem Verweis auf „sorgfältige Besinnung“ (Wolff

1931, S. 194) die Aufregung zu dämpfen. Ebenfalls augenscheinlich mit der Absicht auf Beruhigung der Diskussion wird darauf verwiesen, dass sie sich schädlich auf die Autorität der Fürsorgeerzieher auswirke (vgl. a. a. O., S. 194). Ein Systemversagen wird verneint, es handele sich um „Einzelvorkomm[n]iss[e], die [...], wie jeder Kenner weiß, immer Einzelvorkommnisse bleiben werden“ (a. a. O., S. 194). Indem den Behörden „kein Vorwurf“ (a. a. O., S. 197) gemacht wird und auf die „schnellebige Zeit“ (a. a. O., S. 196) hingewiesen wird, werden die Missstände als unabwendbar dargestellt¹⁰⁸. Als „Anlaß zum Ausbruch der Revolten“ (a. a. O., S. 197) wird außerdem eine „Stimmung der Hoffnungslosigkeit“ (a. a. O., S. 197) seitens der Jugendlichen festgestellt – wörtlich genommen scheint nach Ansicht Wolffs also nur die *Stimmung* Schuld an der Skandalisierung zu sein, womit er die Existenz tatsächlicher Missstände zu relativieren scheint. Auch wird so eine Mitverantwortlichkeit der Jugendlichen suggeriert. Jedoch werden auch noch einige weitergehende pädagogische Forderungen aufgestellt, etwa, dass die Fürsorgeerziehung „noch stärker als bisher den bewahrenden Charakter aufgeben und wirkliche Erziehungsanstalt werden“ (a. a. O., S. 197) müsse. Auch wird gefordert, dass „Lebensnähe“ der Einrichtungen (hier bezieht sich Wolff insbesondere auf Probleme, die mit aus der Großstadt stammenden Jugendlichen in ländlichen Heimen entstanden) zukünftig ein Eignungskriterium von Anstalten sein solle (a. a. O., S. 196). Als weitere Ursache werden wirtschaftliche Bedingungen der Anstalten genannt, da diese das Personal so stark belasteten, „daß fast notwendigerweise Gewaltmaßnahmen vorkommen müssen“ (a. a. O., S. 198).

Es gab jedoch auch Beispiele dafür, dass die staatliche Aufsicht ihren Auftrag effektiv wahrnahm und ihre Tätigkeit zur Aufdeckung von Missständen führte. Am Beispiel einiger Fälle im Stuttgarter Raum stellt Priem fest, dass dort

„[p]ädagogische Innovation [...] nicht aus dem Inneren einer pädagogischen Organisation, sondern von außen angestoßen [wurde]. Dabei war es der Mitarbeiter einer städtischen, also untergeordneten Behörde, der über ein wissenschaftlich fundiertes Wissen verfügte und so eine produktive Krise auslöste [...] Bemerkenswert ist, dass diese Krise durch ein traditionelles Mittel staatlicher Kontrolle, nämlich durch Visitationen, vorbereitet wurde“ (Priem 2008, S. 38).

Ein interessanter Teilaspekt dabei ist, dass „der Vertreter des Stuttgarter Jugendamts die Notwendigkeit eines pädagogischen und psychologischen

¹⁰⁸ Widersprüchlich erscheint, dass Wolff später im Text darauf hinweist, dass die Aufsichtsbehörden „zur Erfüllung ihrer Pflichten anzuhalten“ seien (Wolff 1931, S. 201). Auch spricht die von Wolff unterzeichnete AFET-Stellungnahme eine andere Sprache (wie oben zitiert).

Professionswissens sowie ausreichender Finanzierung von staatlicher Seite herausstellt[e]“ (Priem 2008, S. 34). Auf diese Weise sei „eine implizite Abgrenzung von der christlichen Erziehungslehre der Rettungshaus-erziehung und deren Finanzierung durch freiwillige Spenden vollzogen [worden]“ (Priem 2008, S. 34). In anderen Worten scheint die staatliche Aufsicht in diesem Fall deshalb wirksam gewesen zu sein, weil die erzieherische Kompetenz der Erziehungskräfte nicht nur deshalb als ausreichend angenommen wurde, weil es sich um gemeinnützige Akteure handelte. Statt dessen fand offenbar eine kritische Prüfung anhand fundierter Kriterien statt.

Leider wurden die Erkenntnisse aus den Skandalen der Jahre 1928-1932 letztlich nicht dazu genutzt, die Nutzung von wissenschaftlich fundiertem Professionswissen im Kontext des staatlichen Schutzes von Kindern und Jugendlichen in Erziehungseinrichtungen voranzutreiben. Statt das positive Beispiel aus Stuttgart aufzugreifen, wurde – wie in der Stellungnahme des AFET schon angedeutet – eine Praxis verfolgt, die angeblich „schwer-“ oder „nichterziehbare“ Kinder und Jugendliche aus der herkömmlichen Erziehungshilfe aussortierte (vgl. Hasenclever 1978, S. 116 ff.). Dies „passte“ zur nationalsozialistischen Vorgehensweise, die im Rahmen der „Gleichschaltung“ 1933 auch die Aufsicht über die Erziehungshilfe betraf.

3. Aufsichtsregelungen von 1933–1945

Da die Phase der nationalsozialistischen Diktatur in rechtshistorischer Hinsicht keinen hier nachweisbaren Einfluss auf die heutigen Aufsichtsregelungen ausübte, ist eine Aufarbeitung der damals praktizierten Aufsicht über Erziehungseinrichtungen hier nicht zielführend und würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen. Dies gilt auch für die Aufarbeitung der Rolle maßgeblicher Protagonisten des öffentlichen Erziehungssystems sowie der Aufsichtsbehörden¹⁰⁹. Die Situation bis 1945 wird daher nur in wenigen Worten umrissen.

Grundsätzlich galten in der Zeit des Nationalsozialismus die Aufsichtsregelungen des RJWG weiter. Laut Hasenclever wurde von Heimen – na-

¹⁰⁹ Manche personelle Kontinuitäten weisen darauf hin, dass die behördliche Praxis – nicht nur bei Jugendbehörden, sondern auch in vielen anderen Bereichen der Verwaltung – auch nach 1945 noch von Personen mit geprägt wurde, die nationalsozialistischem Gedankengut nahegestanden hatten (vgl. Frölich 2010 - Heimkinder, S. 9 f.). Wie genau sich gerade dieser Aspekt jedoch auf die Aufsichtspraxis auswirkte, kann im Rahmen dieser Arbeit nicht aufgearbeitet werden.

mentlich konfessionellen - „eine harte straffe Erziehung unter strenger Kontrolle der Aufsichtsbehörden erwartet“ (Hasenclever 1978, S. 132). Die angedeutete Vorgehensweise des „Ausstortierens“ besonders „schwieriger“ Kinder und Jugendlicher wurde weiter vorangetrieben (vgl. Hasenclever 1978, S. 132 ff.). Es fand eine „Ausgrenzung ‚unerziehbarer‘ oder ‚minderwertiger‘ Zöglinge aus der regulären FE und ihre Unterbringung in Bewahrungsheimen und Arbeitshäusern, später in ‚Jugendschutzlagern‘“¹¹⁰ (Hammerschmidt 1999, S. 551) statt. Schäfer zitiert den im Nationalsozialismus (und darüber hinaus) einflussreichen Jugendpsychiater Werner Villinger mit der Aussage:

„Sie sind wie ausgestorben, jene widerspenstigen Lämmel, die einst die öffentlichen und privaten Fürsorgeerziehungsanstalten bevölkerten und nach Belieben die ‚Revoluten im Erziehungshaus‘ inszenierten“ (Villinger 1941, S. 22, zit. n. Schäfer 2000, S. 20).

Schäfer fügt hinzu: „Sie waren zum Teil wirklich im Wortsinn ‚ausgestorben‘, die ‚widerspenstigen‘ Fürsorgezöglinge, totgeprügelt oder nach Fluchtversuchen durch Injektionen ermordet“ (Schäfer 2000, S. 20). Die Chancen, die Aufdeckung der Missstände der Vorjahre zur Weiterentwicklung des Erziehungssystem geboten hätte, wurden in der Diktatur nicht genutzt. Viele teilweise auch nach dem Krieg noch einflussreiche Vertreter des deutschen Fürsorgewesens stellten sich der nationalsozialistischen Politik der „rassenhygienischen“ Differenzierung nicht entgegen, sondern beförderten sie im Gegenteil noch. Auch die Landesjugendämter beteiligten sich aktiv an dieser Praxis (Hammerschmidt 1999, S. 549 f.).

4. Aufsichtsregelungen in der DDR

Auch die Zeit des DDR-Regimes wirkte sich nicht erkennbar auf die heutigen Regelungen oder die Praxis der Aufsichtsführung über Erziehungshilfeeinrichtungen in Deutschland aus. Da es nicht das Thema dieser Arbeit ist, das auch dort von Heimbewohnern erlittene Unrecht historisch aufzuarbeiten, wird auch diese Phase nur kurz umrissen.

Bereits 1947 wurde durch die sowjetische Besatzungsmacht der Aufbau von Jugendämtern in jedem Landkreis der Besatzungszone veranlasst. Die Jugendämter waren unter anderem auch für die Kontrolle von Erziehungseinrichtungen für Kinder- und Jugendliche zuständig (vgl. Krause

¹¹⁰ Die Errichtung dieser „Jugend-KZs“, in denen „mindestens 10 % bis 20 % der 13 bis 21 jährigen Insassen [nicht] überlebten“ (Hammerschmidt 1999, S. 541), war von Muthesius mitverantwortet worden (vgl. Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge 2008, S. 7).

2004, S. 73 f.; Wapler 2012, 88 f.). Die dort angesiedelten Kreisreferate Jugendhilfe „waren fachlich und organisatorisch den Heimen vorgesetzt“ (Krause 2004, S. 154). Je nach Typ der Einrichtung waren auch Bezirksregierungen und das Ministerium für Volksbildung für Aufsichtsaufgaben zuständig (Wapler 2012, S. 89). Privaten Personen wurde der Betrieb von Heimen für Kinder und Jugendlichen verboten, so dass „somit auch der Betrieb von Heimeinrichtungen aus dem nicht staatlichen Bereich praktisch unmöglich [wurde]“ (Krause 2004, S. 81). 1952 folgten weitere Bestimmungen, die Meldepflichten und Genehmigungsverfahren näher bestimmten (Krause 2004, S. 83).

Zahlreiche Prüfberichte der verschiedenen Aufsichtsinstitutionen liegen zwar vor, wurden aber bisher nicht wissenschaftlich ausgewertet (Wapler 2012, S. 89). Dazu stellt Wapler fest:

„Schon nach dem derzeitigen Forschungsstand kann man aber davon ausgehen, dass es den Verantwortlichen in den Ministerien, der Regierung und der Parteiführung bekannt war, dass es in der Heimerziehung zu massiven Rechtsverstößen kam [...]. Eine öffentliche oder auch nur eine grundlegende interne Diskussion haben diese Berichte jedoch zu keiner Zeit in Gang gesetzt“ (2012, S. 89).

Die praktische Ausübung des Verhältnisses zwischen staatlicher Aufsicht und Erziehungspraxis in den Heimen fasst Krause wie folgt zusammen:

„Die offizielle Ebene organisierte einheitliche und eindeutige Inhalte, einheitliche Strukturen und Methoden. Auf dieser Ebene waren Abweichungen, Kritik und Gegenwehr nicht vorgesehen. Die nicht-offizielle Ebene war geprägt von den zwischenmenschlichen Beziehungsmustern, die auch als privat oder halbprivat beschrieben werden können. Hierbei agierten die Akteure sozusagen in erster Person. Sie handelten gemäß ihrer eigenen Erfahrungen, ihrer erworbenen Fachlichkeit und den im Kleinen unter den Akteuren selbst entwickelten Festlegungen, methodischen Ansätzen und programmatischen Inhalten. Welche dieser beiden Ebenen in ihrer Wirkung stärker war, kann aufgrund des vorliegenden Materials nicht endgültig entschieden werden“ (Krause 2004, S. 197).

Während offizielle Vorgaben zu den allgemeinen organisatorischen, methodischen, inhaltlichen und strukturellen Gegebenheiten in den Heimen für die gesamte DDR bestanden und öffentlich nicht diskutiert werden konnten, blieb für die Regelung spezifischer Anforderungen also offenbar ein Freiraum für Absprachen zwischen der Heimleitung und der Leitung des Referats für Jugendhilfe bestehen (vgl. Krause 2004, S. 155).

5. Aufsichtsregelungen in Westdeutschland von 1945–1961

5.1 Rechtslage

Nach dem Ende des zweiten Weltkrieges wurde das RJWG durch die Besatzungsmächte zunächst für anwendbar erklärt und behielt daher weiter Gültigkeit (vgl. Hasenclever 1978, S. 156). Die Landesjugendämter blieben auch in der Nachkriegszeit weiter für Aufsichtsaufgaben zuständig¹¹¹. Im Jahr 1953 trat eine novellierte Fassung des RJWG in Kraft¹¹², die jedoch für den Bereich der Aufsicht bzw. des Schutzes von Kindern und Jugendlichen in Erziehungseinrichtungen keine wichtigen Neuerungen enthielt, sondern im Wesentlichen den Stand von 1922 wiederherstellte. Hasenclever kritisiert, dass die RJWG-Novelle von 1953 nicht auf die veränderten Anforderungen reagierte: Sie konstatiert, dass „[b]ei der langen Vorbereitungszeit, die zur Verfügung stand, [...] nahezu alle inhaltlichen Verbesserungen, die die RJWG-Novelle von 1961 bringen wird, schon 1953 auf Grund bereits vorliegender Vorschläge und Überlegungen verwirklicht und damit ein wirklicher Fortschritt [hätte] erzielt werden können“ (Hasenclever 1978, S. 175). Laut Hasenclever hätte beispielsweise auch die erst 1961 eingeführte institutionelle Heimaufsicht „ohne weltanschauliche Differenzen, wenn auch nicht ohne fachliche Auseinandersetzungen“ (Hasenclever 1978, S. 175) bereits 1953 eingeführt werden können.

5.2 Debatte um Ausgestaltung, Umsetzung und Wirksamkeit

5.2.1 Beispiel Rheinland

Für das Aufsichtshandeln der Landesjugendämter in Nordrhein-Westfalen zwischen 1945 und 1980 liegen inzwischen ausführliche und differenzierte historische Forschungsarbeiten vor, die durch die Landschaftsverbände selbst herausgegeben oder mindestens unterstützt wurden¹¹³. Für den hier zunächst betrachteten Zeitraum bis 1961 wird darin ein ambivalentes Bild gezeichnet. Den Landesjugendämtern werden einerseits gute Absichten im Sinne einer pädagogischen Weiterentwicklung

¹¹¹ Für Westfalen stellt Frölich fest, dass das Landesjugendamt „bruchlos über das Kriegsende hinweg tätig [blieb]“ (2011, S. 13).

¹¹² Gesetz zur Änderung von Vorschriften des Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes vom 28. August 1953 (BGBl. I 1953, S. 1035)

¹¹³ Hervorzuheben sind die Sammelbände von Damberg u. a. (2010), Henkelmann u. a. (2011) sowie die Quellensammlung von Frölich (2011).

der Heime sowie Fachkompetenz und Reflexionsfähigkeit bescheinigt, andererseits wird aber auch die strukturell bedingte mangelhafte Durchsetzungsfähigkeit gegenüber Einrichtungsträgern benannt.

Henkelmann/Kaminsky konstatieren beispielsweise für das Rheinland, „dass für das LJA schon in den 1950er Jahren die Heimaufsicht mehr als eine Überwachung des Heimes oder eines Pflegekinderschutzes im engen Sinn darstellte. Vielmehr ging es um eine Fortentwicklung der öffentlichen Erziehung“ (2011, S. 95). Jedoch stellen die Autoren ebenfalls fest, dass ein „symbiotisches“ gegenseitiges Abhängigkeitsverhältnis zwischen Landesjugendamt und insbesondere den konfessionellen Heimen bestand. Da das LJA aufgrund des massiven Heimplatzmangels auf die Angebote der freien Träger angewiesen war, versuchte es zwar mit offenbar durchaus vorhandenem Problembewusstsein auf das pädagogische Handeln einzuwirken, vermied jedoch offene Konflikte. Gleichzeitig pochte es aufgrund seiner Doppelrolle als Kostenträger auf Sparsamkeit. Da die mangelhafte Erziehungsqualität durch viel zu niedrige Pflegesätze und den dadurch verschärften Fachkräftemangel mit verursacht wurde, hätte das Landesjugendamt die qualitativen Anforderungen der Aufsicht auch entsprechend wirtschaftlich unterstützen müssen. Die prekäre finanzielle Situation wurde jedoch als unabänderlich empfunden (Henkelmann/Kaminsky 2011, S. 94-104). Als ein Beispiel für den Umgang des LJA Rheinland mit dieser Situation führen Henkelmann/Kaminsky den Fall eines Einwirkens auf ein konfessionelles Heim hinsichtlich der Anrede der Ordensschwwestern durch die Kinder an:

„Das Landesjugendamt erkannte auch aufgrund von Beschwerden, dass bestimmte Anredeformen von den Minderjährigen als antiquiert abgelehnt wurden. So bemühte es sich im Jahr 1960, die Schwestern vom Guten Hirten davon abzubringen, sich als ‚Liebe Mutter‘ oder ‚Ehrwürdige Mutter‘ von den Zöglingen ansprechen zu lassen. Einen offenen Konflikt scheute das Landesjugendamt aber. Es ging um ein *vorsichtiges und wiederholtes Einwirken*. Daher erfolgte keine offene und eindeutige Aufforderung, dies zu unterlassen. Bezeichnend für diesen auf Verhandlung setzenden Stil ist eine Unterredung, die damit endete, dass die Provinzialoberin die Bitte der Behörde nicht erfüllte, sondern lediglich ‚eine Überprüfung zusagte‘“ (Henkelmann/Kaminsky 2011, S. 100 f.; Hervorhebung T.M.).

Ein anderes Beispiel bildet der Umgang des LJA mit dem nicht ausreichenden Führen von Strafbüchern seitens der Heime:

„Einerseits drohte [das LJA] keinerlei Sanktionsmaßnahmen an. Andererseits beharrte es peinlich genau auf der Einhaltung der Richtlinien und *hakte konsequent nach*, wenn es keine Kopien erhielt oder sich darin Unstimmigkeiten zeigten, in der Hoffnung, auf diese Weise das Problem einzudämmen und es so graduell zu lösen“ (Henkelmann/Kaminsky 2011, S. 101 f.; Hervorhebung T.M.).

Die hier hervorgehobenen Passagen werden im folgenden Kapitel zu Erkenntnissen aus Niedersachsen in Beziehung gesetzt.

5.2.2 *Beispiel Niedersachsen*

Zu teils unterschiedlichen, teils ähnlichen Ergebnissen kommt Benad¹¹⁴ (2009), der sich mit dem Aufsichtshandeln der niedersächsischen Aufsichtsbehörde gegenüber der durch die von Bodelschwingschen Anstalten Bethel getragenen diakonischen Moorkolonie Freistatt beschäftigt. Für die frühen 1950er Jahre stellt Benad fest, „dass Aufsichtsbehörden, Staatsanwaltschaft und Hausvater ebenso wie [der Anstaltsleiter] selbst eine Erziehungsarbeit ohne den Einsatz körperlicher Gewalt nicht für möglich hielten“ (2009, S. 59). Entsprechend gab es zwar eine Selbstkontrolle der Einrichtung, diese diente jedoch nicht effektiv der Verhinderung von Gewaltanwendung, sondern „vor allem der Abschottung gegen Kritik“ (Benad 2009, S. 59). Der Aufsichtsbehörde wurden körperliche Sanktionen nicht gemeldet, sondern es wurden „interne“ und „externe“ Strafbücher getrennt voneinander geführt, wobei der Behörde nur die „externen“ vorgelegt wurden (Benad 2009, S. 60). Diese „doppelte Buchführung [...] hat aber, verbunden mit Beziehungspflege, einige Jahre lang die [von dem Anstaltsleiter] erhoffte Wirkung erzielt“ (Benad 2009, S. 62), indem es keine Beanstandungen seitens der Aufsichtsbehörde gab. Ab dem Ende der 1950er Jahre sei laut Benad eine Intensivierung der Heimaufsicht erfolgt, zu der sowohl die Verstärkung der fachlichen Diskussion hinsichtlich des Züchtigungsrechtes beitrug als auch die öffentliche und mediale Aufmerksamkeit aufgrund von „Zwischenfällen“ (Benad 2009, S. 66). So wurden seit 1959 auch die internen Strafbücher eingesehen und die Strafpraxis durch einen Aufsichtsbeamten bemängelt (Benad 2009, S. 66f.). In den Folgejahren war der Versuch dieses Beamten zu verzeichnen, erlaubte von unerlaubten körperlichen Strafen zu unterscheiden. Benad zitiert aus einem Schriftstück der Aufsichtsbehörde: „‚Maulschellen‘ und ‚Ohrfeigen‘ sind nur dann [...] [erlaubt], wenn sie wirkliche ‚Backpfeifen‘ (‚Backenstreiche‘) sind und weder den Mund noch das Ohr treffen“ (2009, S. 67, Auslassung T.M.). Benad beurteilt solche Maßnahmen wie folgt:

„Vorsichtig, mehr indirekt, wurde im Sinne des Grundgesetzes die Achtung der Menschenwürde ins Spiel gebracht. Hier, wie an vielen anderen Stellen zeichneten sich erste Veränderungen ab, die in die Reformphase um 1970 einmünden sollten“ (Benad 2009, S. 68).

¹¹⁴ Prof. Matthias Benad ist seit 1992 an der Kirchlichen Hochschule Wuppertal/Bethel tätig. Der zitierte Aufsatz ist Teil eines Sammelbandes, der durch den Bethel-Verlag mit herausgegeben wurde.

Während die Beurteilung der individuellen Fachkompetenz der Aufsichtführenden in beiden Beispielen unterschiedlich ausfällt, haben sie gemeinsam, dass zum einen eine starke Abhängigkeit der Aufsicht von öffentlicher und politischer „Rückendeckung“ und zum anderen ein Vermeiden von Konflikten und ein eher „vorsichtiges“ und „indirektes“ Vorgehen beschrieben wird. Die vor allem im ersten Beispiel herausgearbeiteten Strategien des „vorsichtigen und wiederholten Einwirkens“ und des „konsequenten Nachhakens“, also einerseits einer Verdeutlichung von Grenzverletzungen unter gleichzeitiger Vermeidung starker Konfrontationen und der Anwendung von hoheitlichen Sanktionsmitteln sind hier auch deshalb hervorzuheben, weil sich vergleichbare Elemente auch in gegenwärtigen Strategien der Aufsichtsführenden wiederfinden. Darauf wird im empirischen Teil dieser Arbeit eingegangen werden (Kapitel V.2.2.7).

Die Abhängigkeit von der öffentlichen Wahrnehmung der Zustände in Erziehungseinrichtungen wird deutlicher in der Zeit nach Inkrafttreten des Jugendwohlfahrtsgesetzes, die im Folgenden beschrieben wird.

6. Regelungen in Westdeutschland durch das Jugendwohlfahrtsgesetz (JWG)

6.1 Rechtslage

Im Jahr 1961 wurde das RJWG novelliert und in JWG umbenannt¹¹⁵. Die bisherigen Regelungen zum Schutz von Pflegekindern wurden vom Schutz von Kindern in Einrichtungen abgekoppelt und letztere nicht mehr als „Pflegekinder“ bezeichnet. Gleichzeitig wurden in §§ 78, 79 JWG Bestimmungen eingeführt, die sich direkt auf Heime und die darin lebenden Minderjährigen bezogen. Im neuen § 78 JWG wurde nun eine einrichtungsbezogene Heimaufsicht normiert, die dem Verantwortungsbereich des Landesjugendamtes zugeordnet wurde. Inhalt und Ziel der neuen Heimaufsicht werden darin wie folgt gerahmt:

„Die Aufsicht erstreckt sich darauf, daß in den Einrichtungen das leibliche, geistige und seelische Wohl der Minderjährigen gewährleistet ist. Die Selbständigkeit der Träger der Einrichtungen in Zielsetzung und Durchführung ihrer erzieherischen Aufgaben bleibt unberührt, sofern das Wohl der Minderjährigen nicht gefährdet wird“ (§ 78 Abs. 2 JWG).

¹¹⁵ Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes vom 11. August 1961 (BGBl. I 1961, S. 1093). In Kraft getreten am 01.07.1962.

Maßgeblich für den Auftrag der Aufsicht war also der unbestimmte Rechtsbegriff des *Kindeswohls*, der seitdem die Eingriffsschwelle der Aufsichtsbehörde markiert. Bereits in dieser Fassung findet sich eine sprachliche Unterscheidung, die bis heute beibehalten wurde, indem einerseits in § 78 Abs. 2 S. 1 JWG von der „Gewährleistung“ des Kindeswohls gesprochen wird und andererseits in § 78 Abs. 2 S. 2 JWG die Grenze bei der „Nicht-Gefährdung“ des Kindeswohls gezogen wird.

Damals wie heute gab es Versuche, Konkretisierungen des Kindeswohlbegriffes bereits in Bundesgesetzen vorzunehmen. Im JWG war dies die Anforderung, dass „*geeignete Kräfte*“ durch die Einrichtung beschäftigt werden müssen (§ 78 Abs. 3 S. 1 JWG). Nach welchen Kriterien Erziehungskräfte als „geeignet“ beurteilt werden konnten, wurde jedoch nicht gesetzlich geregelt. Statt dessen wurde hinzugefügt, dass „[ü]ber die Voraussetzungen der Eignung [...] *Vereinbarungen* mit den Trägern der freien Jugendhilfe anzustreben“ (§ 78 Abs. 3 S. 2 JWG; Hervorhebung T.M.) seien. Weitere Hinweise darauf, anhand welcher Kriterien das Kindeswohl zu beurteilen sei, sind im JWG nicht enthalten.

Zu finden sind jedoch noch einige Regelungen, die das Instrumentarium der Aufsichtsbehörden zur Durchführung der genannten Aufgaben erweitern sollten. Dies sind erstens *Meldepflichten* der Heimträger hinsichtlich der Personalien und Ausbildungsdaten des Personals, der Platzzahl, Änderungen der Zweckbestimmung sowie Todesfälle unter den Bewohnern (§ 78 Abs. 4 JWG). Zweitens wurde in § 78 Abs. 5 JWG die Berechtigung und Erfordernis einer *regelmäßigen örtlichen Prüfung* der Einrichtungen festgeschrieben, an der Jugendämter und zentrale Träger (z. B. Spitzenverbände) zu beteiligen waren. Dieser Teilaspekt von Aufsicht, der die örtliche Prüfung betraf, konnte auf zentrale Träger *übertragen* werden (§ 78 Abs. 6 JWG). Als ein drittes Instrument wurde in § 78 Abs. 7 JWG erstmals auch die Berechtigung der Behörde festgelegt, den Betrieb von Einrichtungen zu untersagen, also das Heim zu *schließen*, „wenn Tatsachen festgestellt werden, die geeignet sind, das leibliche, geistige oder seelische Wohl der in der Einrichtung betreuten Minderjährigen zu gefährden und eine unverzügliche Beseitigung der Gefährdung nicht zu erwarten ist.“

§ 79 JWG machte wiederum die Aufsicht über Pflegekinder auch auf in Heimen lebende Kinder anwendbar und sah – wie zuvor § 29 RJWG – die Einzelerlaubnis des Landesjugendamtes zur Pflege Minderjähriger vor. Gleichzeitig wurde jedoch in § 79 Abs. 2 JWG erneut ein Rechtsanspruch der Einrichtungen auf Befreiung von dieser Einzelerlaubnispflicht festgelegt, so dass die Befreiung von der Erlaubnispflicht den Regelfall darstell-

te. Zweck dieser Regelung sollte sein, dass ungeeignete Heime nicht nur mit Hilfe von § 78 Abs. 7 JWG nachträglich geschlossen werden konnten, sondern ihnen auch präventiv die Aufnahme weiterer Minderjähriger untersagt werden konnte (vgl. Münder 1988, S. 392). Irritierenderweise bezog sich diese Aufsicht jedoch nur auf Kinder und Jugendliche unter 16 Jahren, also nicht automatisch auf alle minderjährigen Heimbewohner. Diese Verteilung der Aufsichten auf zwei unterschiedliche Paragraphen mit verschiedenen Logiken wurde als schwer verständlich kritisiert (beispielsweise von Münder 1988, S. 392). Interessant erscheint, dass vor Verabschiedung des JWG diese komplizierte und kritisierte Regelung bereits diskutiert worden war und seitens der SPD der Vorschlag eingebracht wurde, eine Genehmigungspflicht für die Einrichtung von Heimen, also einen präventiven Erlaubnisvorbehalt, einzuführen. Der Vorschlag wurde jedoch zurückgezogen, da die entsprechenden Ausschussmitglieder nach der folgenden Argumentation des damaligen Familienministeriums einlenkten: Erstens bestünden verfassungsrechtliche Bedenken aufgrund der Einschränkung der Gewerbefreiheit, zweitens käme der Erlaubnisvorbehalt des § 79 JWG „praktisch einer Genehmigung gleich“. Zudem habe sich „das bisherige Recht [...] durchaus bewährt“. Auch sei die Aufsicht insgesamt gestärkt worden (Deutscher Bundestag, 3. Wahlperiode, 69. Sitzung des Ausschusses für Familien- und Jugendfragen, 14. Juni 1961, abgedruckt in Deutsches Jugendinstitut 1963, S. 352; ähnlich auch bereits in der 63. Sitzung vom 12. April 1961, abgedruckt in Deutsches Jugendinstitut 1963, S. 313). Sowohl die Rechtmäßigkeit der Einschränkung der Gewerbefreiheit als auch die Frage, inwieweit sich die Aufsichtsregelungen des RJWG „bewährt“ hatten, wurden später deutlich anders beurteilt.

Die früher in § 62 RJWG geregelte Aufsicht über Einrichtungen der Fürsorgeerziehung (FE) fand sich in § 69 JWG wieder, erweitert um die Aufsicht über die mit dem JWG neu eingeführte sogenannte Freiwillige Erziehungshilfe (FEH). Dabei war umstritten, ob auch Einrichtungen der FE und FEH von der neu eingeführten Heimaufsicht betroffen waren, also ob die Aufsicht gemäß § 69 JWG in jene gemäß § 78 JWG zu integrieren sei oder ob zwei verschiedene Formen nebenher betrieben werden sollten. Diese Diskussion wird ausführlich dargestellt bei Rebscher (1968, S. 58-68). In Nordrhein-Westfalen gab es zu dieser Frage einen Ministerialerlass¹¹⁶, der einerseits zwar festlegte, dass die Heimaufsicht gemäß § 78 JWG nicht für Einrichtungen der FE und FEH zu gelten hatte, andererseits

¹¹⁶ Runderlass des Arbeits- und Sozialministers NRW vom 27. Februar 1963 (Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen 1963, S. 287-292).

aber die Aufsicht nach § 69 JWG dergestalt konkretisierte, dass es letztlich kaum praktische Unterschiede in der Aufsichtsführung gab und die Unterscheidung daher letztlich irrelevant war (Henkelmann/Kaminsky 2011, S. 93).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Novelle von 1961 mit Einführung der Heimaufsicht einige durchaus gravierende formale Änderungen mit sich brachte. Sie ließ jedoch weiterhin großen Interpretationsspielraum zur Ausgestaltung der Aufsicht zu und war von Kompromissen hinsichtlich des Verhältnisses zwischen der öffentlichen Aufsicht und der Autonomie der freien Träger geprägt.

6.2 Debatte um Ausgestaltung, Umsetzung und Wirksamkeit

Einige Veröffentlichungen, in denen die Heimaufsicht des JWG rückblickend beschrieben wird, heben ihren hoheitlich-intervenierenden Charakter hervor¹¹⁷, so dass der Eindruck eines ausschließlich kontrollierenden und distanzierten Aufsichtsverständnisses entstehen könnte. Diese Annahme lässt sich jedoch nicht verallgemeinernd aufrecht erhalten. Dies wird an zwei Beispielen weiter unten (Kapitel 6.2.3) verdeutlicht werden. Zuvor sollen noch einige wichtige Aspekte der damaligen politischen und fachlichen Diskussion zur Heimaufsicht kurz dargestellt werden.

6.2.1 Staatliche Kontrolle vs. Selbstkontrolle – Kontrollieren und Vertrauen

A. Wohlfahrtsverbände als „Gewährleister“ des Kindeswohls

Wie bereits angedeutet war eine politisch dominierende Fragestellung der JWG-Novelle die des Verhältnisses zwischen öffentlichen und freien Trägern, die vor allem an der Debatte um das Subsidiaritätsprinzip deutlich wurde (vgl. Pfadenhauer 2009, S. 108-112). Auch die Heimaufsicht betraf dieses Verhältnis, deshalb wird die Selbstständigkeit der (freien) Einrichtungsträger in § 78 Abs. 2 JWG besonders betont. Dies kann als „Ausdruck des mit der gesamten Novelle 1961 verfolgten Zwecks der Festigung der Stellung der freien Jugendhilfeträger“ (Rebscher 1968, S. 16) verstanden werden, dem die Einrichtung einer Heimaufsicht ansonsten tendenziell entgegenlief.

Dass überhaupt trotz dieses Trends zu diesem Zeitpunkt eine Heimaufsicht eingeführt wurde, hing auch mit (erneuten) Skandalen in der Hei-

¹¹⁷ Beispielsweise von Wolfgang Gernert im Vorwort zu Abel 1995, S. 5 sowie bei Münder u. a. 1988, S. 368.

merziehung zusammen. Insbesondere der „Porazinski-Fall“¹¹⁸ wird als entscheidender Einflussfaktor für die Gesetzgebung bezeichnet, die Aufsicht gegen den Widerstand der freien Träger durchzusetzen (Henkelmann/Kaminsky 2011, S. 92; Frölich 2011, S. 25; vgl. auch Hasenclever 1978, S. 196)¹¹⁹. Im Gesetzesentwurf zum JWG heißt es übrigens zur Begründung der Einführung der Heimaufsicht nur lapidar, dies sei „[i]n Fachkreisen [...] wiederholt gefordert worden“ (BT-Drs. 3/2226, S. 31, abgedruckt in Deutsches Jugendinstitut 1963, S. 43).

In zeitgenössischen Fachartikeln und Äußerungen politischer Verantwortungsträger kommt allerdings – soweit anhand der verwendeten Quellen erkennbar – überwiegend eine positive Einstellung hinsichtlich der Selbstverantwortung der Träger und ein trotz der Skandale hohes Vertrauen insbesondere in die gemeinnützigen Wohlfahrtsverbände zum Ausdruck. Die Stärkung der freien Träger war vor allem seitens der regierenden CDU/CSU vorangetrieben worden. Hinsichtlich der Heimaufsicht findet sich beispielsweise folgende Aussage eines CDU-Abgeordneten in der entsprechenden Ausschusssitzung:

„[D]as Verhältnis zwischen öffentlicher und freier Jugendhilfe sollte so vertrauensvoll wie möglich sein. Bei den zentralen Trägern bedeutender Wohlfahrtsverbände sollte von einem vertrauensvollen Verhältnis ausgegangen werden“ (Deutscher Bundestag, 3. Wahlperiode, Kurzprotokoll der 70. Sitzung des Ausschusses für Familien- und Jugendfragen, 15. Juni 1961; abgedruckt in Deutsches Jugendinstitut 1963, S. 354).

Ähnliche Äußerungen finden sich in der Bundestagsdebatte zum JWG aber auch von einem Abgeordneten der SPD. Auch dieser betont das Vertrauen in die Einrichtungsträger und bezeichnet die Aufsicht „nicht als reine Kontrollaufgabe“. Nach seiner Darstellung handele es sich vielmehr um eine Verteilung der Verantwortung auf freie und öffentliche Träger (Deutscher Bundestag, 3. Wahlperiode, Protokoll der 164. Sitzung vom 28. und 29. Juni 1961, S. 9528; abgedruckt in Deutsches Jugendinstitut 1963, S. 150).

¹¹⁸ Ein Erzieher dieses Namens hatte ein Kind zu Tode geprügelt (vgl. Zeitungsartikel in *Die Zeit* vom 17.11.1955, abgedruckt bei Frölich 2011, S. 174-176).

¹¹⁹ Der damalige Justitiar des Deutschen Caritasverbandes, Franz Klein, äußerte sich beispielsweise wie folgt: „Es entspricht allgemeiner Übereinstimmung, daß die Kirche als gleichgeordneter Partner mit einer eigenständigen Ordnung einen natürlichen, staatsfreien Lebensraum von vornherein für sich beanspruchen kann, den der Staat zu respektieren hat. Es gibt keine Unterordnung der Kirche unter die Staatsgewalt und keine Staatsaufsicht über die Kirche“ (Klein 1955, S. 13).

Die Vorgehensweise, einerseits mit neuen Regelungen auf skandalöse Missstände zu reagieren, andererseits aber das Vertrauen in die Träger zu betonen, erinnert an die der 1920er Jahre (siehe Kapitel 2.2 und 2.2.2). Wie schon 40 Jahre zuvor wurden die Regelungen entsprechend unklar gestaltet. Die bundesgesetzlichen Regelungen betonten einerseits *sprachlich* sowohl die Aufsicht als auch die Selbstständigkeit der freien Träger. Andererseits ließen sie große Interpretationsspielräume für die *praktische* Ausgestaltung zu. Die Verantwortung zur normativen Positionierung der Aufsicht gegenüber der Trägerautonomie wurde also von der bundespolitischen Ebene auf der Ebenen der Landesgesetzgebung und der Landesjugendämter belassen. Daraus resultierten große Unterschiede in der Aufsichtspraxis der verschiedenen Bundesländer und Behörden.

Eine Interpretation der Selbstständigkeit der Träger durch Günter Happe – von 1966 bis 1989 Leiter des Landesjugendamtes Westfalen – besagte beispielsweise, dass die Aufsicht zwar auf Beschwerden reagieren müsse, aber nicht bei normalem Erziehungsablauf eingreifen dürfe. Er zog daraus den Schluss, dass die Heimaufsicht nur bei besonderen Kindeswohlgefährdungsfällen zu handeln habe und ansonsten Personensorgeberechtigte, Einrichtung und Träger für die Erziehung verantwortlich seien (Happe 1984, S. 43). Wenn die Konzeption einer Einrichtung akzeptiert worden wäre, dürfe Aufsicht nicht „ständiges Hineinreden in die Erziehungsarbeit des Heims“ (Happe 1984, S. 44) bedeuten.

Auch gab es Versuche, Träger in vertrauenswürdige und weniger vertrauenswürdige zu klassifizieren. So meinen Becker¹²⁰/Claussen, dass zwischen privat-gewerblichen Heimen und denen der Wohlfahrtsverbände differenziert werden müsse:

„Bei den letzteren wird man weitaus lockerere Bestimmungen treffen können, weil die großen Wohlfahrtsverbände die Gewähr dafür bieten, daß sie die ihnen angeschlossenen Heime in der rechten Weise gestalten, beeinflussen und auch überwachen“ (Becker/Claussen 1959, S. 72)¹²¹.

¹²⁰ Walter Becker war als Leitender Regierungsdirektor der Jugendbehörde in Hamburg von 1956 bis 1969 selbst zuständig für die Heimaufsicht. Zudem war er aufgrund ehrenamtlicher Tätigkeit für den Centrausschuß für die Innere Mission der Deutschen Evangelischen Kirche, der Mitarbeit in Ausschüssen des Deutschen Vereines für öffentliche und private Fürsorge sowie als Vorsitzender der Bundesarbeitsgemeinschaft Jugendschutz mit den Spitzenverbänden verbunden (vgl. Maier 1998, S. 69 f.).

¹²¹ Ähnlich äußerte Becker sich auch zu der Frage, ob ein Erlaubnisvorbehalt vor Eröffnung von Heimen eingeführt werden solle: „Sicherlich würde ein solcher Erlaubnisvorbehalt bei den Heimen der anerkannten Wohlfahrtsverbände eine Formsache bleiben, weil diese Träger die Garantie dafür bieten, daß die Einrichtungen den Richtlinien und Anforderungen der Landesjugendämter entsprechen“ (Becker 1961, 165).

Mit diesem Vertrauensvorschuss in Richtung der gemeinnützigen Wohlfahrtsverbände – der aus heutiger Sicht aufgrund der inzwischen aufgedeckten Vorkommnisse als ungerechtfertigt bewertet werden muss – hing auch zusammen, inwieweit man die Tätigkeit der Aufsichtsbehörden in den 1960er Jahren eher als positiv-fördernd denn als negativ-verhindernd betrachtete.

B. Positive Förderung vs. negative Verhinderung

Im Zusammenhang mit der grundsätzlichen Betonung eines Vertrauensverhältnisses zu den Trägern und Verbänden wurde in der Fachdiskussion wiederholt und durch verschiedene beteiligte Fraktionen angemerkt, dass die Heimaufsicht nicht nur Fehler suchen und negative Eigenschaften aufdecken, sondern auch konstruktiv und positiv fördernd wirken sollte. Carspecken¹²² beschreibt die Aufsicht beispielsweise als „eine Funktion der Entwicklungssicherung und -förderung, also nicht nur eine verwaltungsmäßige, sondern vor allem eine pädagogische Aufgabe“ (Carspecken 1961, S. 499). Becker/Claussen schließen sich dem an und formulieren den Anspruch:

„Niemals sollte die Anstaltsaufsicht als eine rein bürokratische Staatsaufsicht angesehen werden, die möglicherweise von den Heimen gefürchtet würde und nur zu einem ‚Papierkrieg‘ führen könnte. Anstaltsaufsicht soll zu einer positiven Hilfe für die Heime ausgestaltet werden“ (1959, S. 71).

Hingegen eine „periodische sachverständige Beratung der Heime in pädagogischer und wirtschaftlicher Hinsicht wird meist dankbar angenommen“ (Becker 1961, S. 164). Besonders klar positionierte sich Günter Happe, der nicht nur als Landesjugendamtsleiter, sondern auch als Mit Herausgeber eines wichtigen Gesetzeskommentars zum JWG die Fachdiskussion über mehr als zwei Jahrzehnte mit beeinflusste:

„Eine Aufsicht nach dem JWG ist [...] im eigentlichen Sinne immer eine erzieherische Aufsicht. [...] Ihr Ziel muß es sein, diese in den ihr unterstellten Einrichtungen sicherzustellen und zu fördern, sowie konkrete Gefährdungen abzustellen. Für eine solche Aufsicht kann es nicht ausreichen, zentrale Weisungen zu geben und ihre Befolgung zu überwachen. Es genügt auch nicht, einen ‚Prüfer‘ durch die Heime gehen zu lassen, um ‚Kontrollen‘ durchzuführen. Erziehung läßt sich nicht befehlen; erzieherische Aufsicht muß daher andere Formen finden. [...] Auch in der Heimaufsicht geht es deshalb, wie bei allen andern Aufgaben der öffentlichen Jugendhilfe, um ein vertrauensvolles Zusammenwirken mit den freien Trägern von Erziehungshilfen; Beratung wirkt nur, wenn sie akzep-

¹²² Ferdinand Carspecken war Dezernent im Niedersächsischen Landesjugendamt und ebenso wie die zitierten Becker und Happe selbst für die Heimaufsicht zuständig (Harten/Neirich/Schwerendt 2006, S. 358).

tiert wird“ (Happe 1984, S. 35; ähnlich auch bereits in erster Auflage von 1965, vgl. S. 24).

Und weiter:

„[...] Beraten und Überprüfen muß indes kein Gegensatz sein. Bei einer gut geführten Einrichtung ist Überprüfung ein *Nach-dem-Rechten-Schauen*, vollzieht sich Beraten im Erfahrungsaustausch der beteiligten Fachkräfte. Bei einer neuen Einrichtung und bei Einrichtungen, die in Schwierigkeiten stecken, muß die Überprüfung allerdings intensiver, muß aber auch die Beratung grundlegender sein“ (Happe 1984, S. 36; Hervorhebung im Original).

Auch solle eine „Beeinträchtigung der Heimatmosphäre“ (Happe 1984, S. 36) durch Aufsichtführende vermieden werden, statt dessen sollen die „Fachberater in der Heimaufsicht“ zu positivem erzieherischen Klima beitragen (Happe 1984, S. 36).

Interessant ist an diesen Äußerungen durch prägende Vertreter der Aufsichtsbehörden in den 1960er Jahren, dass erstens die Heime als Adressaten einer „pädagogischen“ Arbeit seitens der Aufsichtsmitarbeiter verstanden werden. Zweitens wird gefordert, dass diese Arbeit auch daran ausgerichtet sein sollte, dass sie „angenommen“ werden kann. Die zitierten Autoren beschreiben den Zweck der Aufsicht also nicht formalistisch, sondern auf die Einsicht der betreffenden Pädagogen abzielend. Deutlich wird ebenfalls, dass der Gegensatz negativ-verhindernder und positiv-fördernder Aufsicht hier mit dem professionellen Selbstverständnis verbunden wird: die erstere Interpretation ist mit einem bürokratischen und juristischen, die letztere mit einem (sozial-)pädagogischen Ansatz verbunden. Vor allem Happe distanziert sich sprachlich von der Rolle des Aufsichtsbeamten: Er setzt „Prüfer“ und „Kontrollen“ in Anführungszeichen und verwendet lieber den etwas fürsorglich-väterlich anmutenden Begriff des „Nach-dem-Rechten-Schauens“. Er positioniert damit die Aufsichtsmitarbeiter als Fachkräfte, die im „Erfahrungsaustausch“ mit den Erziehern stehen, also tendenziell gleichberechtigt zu den Einrichtungsmitarbeitern. Während die positive Einstellung hinsichtlich der Einrichtungen also einerseits auch legitimatorisch bzw. pragmatisch so begründet wird, dass es nur so überhaupt zu einem effektiven Einwirken der Aufsicht auf die Träger kommen kann, wird die hoheitliche Funktion zwar als notwendig dargestellt, andererseits aber sprachlich verklärt. Wichtig erscheint, dass Happe hier die eigene Behörde letztlich als machtlos und abhängig von der Kooperation der Einrichtungen darstellt. Denn Kontrolle allein „genügt nicht“ und „Beratung wirkt nur, wenn sie akzeptiert wird“ (s. o.). Die Herstellung eines Vertrauensverhältnisses zu den Trägern wird daher als zentraler Aspekt der Aufsichts- und Beratungstätigkeit hervorgehoben.

Sowohl die Gesetze als auch die Äußerungen der Aufsichtsakteure tragen zu dem Gesamteindruck bei, dass zwar formal eine Aufsichtsstruktur geschaffen wurde, aber die staatlichen Akteure darauf zu hoffen schienen, dass allein das Vorhandensein dieser Struktur und die *Möglichkeit* hoheitlicher Maßnahmen zur Verbesserung des Kinderschutzes ausreichen. Eine *Praxis* zu entwickeln, die dem besonderen, sowohl beratenden, aber auch hoheitlichen Auftrag der Behörde hätte gerecht werden können, scheint demgegenüber vernachlässigt worden zu sein; zumindest wird dies in der vorliegenden Literatur kaum reflektiert. Dazu könnte auch beigetragen haben, dass die meisten der wenigen Fachveröffentlichungen zur Heimaufsicht von Vertretern der Aufsichtsbehörden selbst stammen und es nur wenige Außenbetrachtungen gibt. Das von Happe eingebrachte Aufsichtsverständnis, vor allem auf ein vertrauensvolles Verhältnis zu den Trägern hinzuarbeiten, erscheint angesichts dieser Rahmenbedingungen zwar verständlich, aber unbefriedigend aufgrund des eigentlich per definitionem misstrauischen Verhältnisses einer Aufsichtsbehörde zu den Beaufsichtigten.

C. Anforderungen vs. Ressourcen

Noch ein weiterer Aspekt soll kurz genannt werden: Die Unklarheiten hinsichtlich der Kriterien für eine Kindeswohlgefährdung und damit einhergehend der Aufgabenbeschreibung der Heimaufsicht führten auch dazu, dass ein weiteres Problem bestehen blieb, das bereits aus den 1950er Jahren bekannt war: das Missverhältnis zwischen den fachlich für sinnvoll bewerteten Standards und den Ressourcen, die dafür zu Verfügung standen. Vor dieser Diskrepanz hatten auch Becker/Claussen gewarnt:

„Man darf davon überzeugt sein, daß alle wohlgemeinten Ratschläge, alle Richtlinien und jede Beaufsichtigung der Heime ihren Zweck verfehlen, wenn die Mittel nicht beschafft werden, damit die Baulichkeiten und Einrichtungen instandgesetzt sind und den pädagogischen Erfordernissen angepasst werden können“ (Becker/Claussen 1959, S. 72).

Vier Jahre später wies Helene Müller zudem auf ein weiteres Problem hin:

„Die Aufsichtsorgane der Landesjugendämter resignieren an den bestehenden unklaren Verhältnissen. Es fehlen in den meisten Ländern eindeutige Richtlinien für Einrichtung und personelle Besetzung der Heime, die vorhandenen sind so dehnbar, daß kaum eine Belangung wegen Unzulänglichkeit möglich ist. Der große Mangel an Fachkräften ist ein Angelpunkt aller Not der Heimarbeit. Man weiß um diese und scheut sich daher, personelle Forderungen durch Richtlinien festzulegen“ (Müller 1963, S. 435).

Es kann hier nicht geklärt werden, ob der Fachkräftemangel im Erziehungsbereich durch politische Maßnahmen schneller hätte behoben werden können. Jedoch wird in diesem Zitat deutlich, dass es einen intrans-

parenten Umgang mit diesen Problemen gab und diese Intransparenz ein Problem für die Aufsichtsführung darstellte. Hier wird eine Inkonsistenz der politischen Ansprüche angedeutet, bei denen Widersprüche nicht ausreichend öffentlich thematisiert wurden.

6.2.2 Kriterien der Aufsichtspraxis

Hinsichtlich der Kriterien, wie die Aufsicht praktisch durchgeführt werden sollte und welche Anforderungen an die Aufsichtführenden zu stellen waren, liegen nur wenige Fachveröffentlichungen aus der Geltungszeit des JWG vor.

Als einer der wenigen Pädagogen äußerte sich Andreas Mehringer zu dieser Frage. Dessen Darstellung ist nicht nur deshalb relevant, weil Mehringer als Protagonist „familienähnlicher“ Anstaltserziehung großen fachlichen Einfluss auf die Heimpädagogik nach 1945 ausübte (vgl. Kuhlmann 2010, S. 13, 18 ff.), sondern auch, weil sich im heutigen Selbstverständnis von Aufsichtsmitarbeitern zahlreiche Elemente des von Mehringer formulierten Idealbildes einer Heimaufsicht als Zielvorstellungen wiederfinden (wie im empirischen Abschnitt V gezeigt werden wird).

Zunächst konstatiert Mehringer die hohe Abhängigkeit der Aufsichtsqualität von persönlichen Eigenschaften der jeweiligen Aufsichtsperson, die auf mangelnde Verfahrensstandards der Behörde hinsichtlich der Durchführung der Tätigkeit und der Aus- und Fortbildung ihrer Mitarbeiter hindeutet:

„Es ist Glückssache und bleibt doch dem Zufall überlassen, wer da die Aufsicht führt und wie sachverständig er dafür ist“ (Mehringer 1976, S. 162).

Hinsichtlich der Frage, worauf die Aufsicht ihr Augenmerk richten müsste, führt er zunächst aus, dass „Ordnung und Sauberkeit [...] – so wesentlich sie auch sind – nicht das oberste Kriterium für die Beurteilung eines Heimes sein [dürfen]“ (Mehringer 1976, S. 164).

„Was bleibt zur Beurteilung übrig? Sehr viel, die Hauptsache: die Echtheit des Kinderlebens, die Atmosphäre des Hauses. Der Besucher, der sich ein richtiges Urteil machen will, muß etwas davon erspüren können. Das ist gar nicht leicht, man kann sich täuschen. Ein sicherer Weg ist, wenn man sich die Frage vorlegt: Hätte ich selbst als Kind in dieser Luft, bei diesen Menschen, in diesem Heim leben mögen? Oder: würde ich mein eigenes Kind hier gern unterbringen, wenn es sein müßte?“ (Mehringer 1976, S. 164)

Statt einer auf mess- und zählbaren Fakten beruhenden Kontrolle setzt Mehringer für ein „richtiges Urteil“ auf die fachliche Intuition der Aufsichtführenden, mit der sie die „Atmosphäre des Hauses [...] erspüren“. Interessant ist, dass er zwar die Fehleranfälligkeit dieser Methode betont

(„man kann sich täuschen“), jedoch trotzdem der Meinung ist, dass man sich nur so ein „richtiges Urteil“ bilden könne. Ein eigenes Hineinversetzen in die Lage der untergebrachten Kinder bezeichnet er als einen „sicheren Weg“ zur Beurteilung der Einrichtung. Hier stellt sich allerdings die Frage, wie Mehringer angesichts des hoheitlichen Auftrags der Behörde zu der Bewertung kommt, dass dies eine ausreichend „sichere“ Methode sei. Einen Hinweis gibt die Zielformulierung Mehringers:

„Welches Ziel der Arbeit ist im Hintergrund zu spüren: die Liebe zum Kind oder doch mehr der reibungslose Betrieb?“ (Mehringer 1976, S. 165)

Wenn es die Aufgabe der Aufsicht ist, die „Liebe zum Kind“ zu „spüren“, wirkt die Schlussfolgerung durchaus konsistent, dass dies nur möglich sei, wenn der Aufsichtsführende auch seine Persönlichkeit und entsprechend seine Gefühle reflexiv mit in die Bewertung einbringt. Damit dies gelingt, formuliert Mehringer auch Anforderungen an die Art der Aufsichtsausübung:

„Die wesentlichen Fragen sind nicht an Gebäude und Ausstattung gebunden. Und für ein sicheres Urteil reicht ein kurzer Besuch nicht aus. Ist ein Besucher für ein Heim mitverantwortlich, so muß er den Besuch wiederholen, zu anderen Zeiten kommen und andere Teile des Hauses sehen. Er muß das Heim nicht besichtigen, sondern besuchen, d. h. an seinem Leben einen natürlichen Anteil nehmen.“ (Mehringer 1976, S. 165)

Auch diese Anforderung des „natürlichen Anteil Nehmens“ erscheint in diesem Zusammenhang konsistent und erinnert an das Selbstverständnis einiger qualitativer Sozialforscher, die die These vertreten, dass nur durch eine möglichst natürliche Teilnahme ein aussagekräftiges und „realitätsnahes“ Ergebnis erzielt werden kann und nicht etwa durch das Abfragen bestimmter quantitativer Messgrößen (vgl. z. B. Filstead 1979, S. 30). Der Aufsichtsführende wird hier von Mehringer also auch als Forscher dargestellt, jedoch lässt Mehringer außer Acht, dass bei qualitativer Sozialforschung auch Qualitätskriterien für diese Art der teilnehmenden Beobachtung gelten müssen, um eine intersubjektive Nachvollziehbarkeit der Interpretationen und Bewertungen zu ermöglichen. Da bereits Parallelen zwischen Mehringers Darstellung und dem beobachteten heutigen Selbstverständnis angedeutet wurden – diese betreffen vor allem die Aspekte der fachlichen Intuition –, sei an dieser Stelle auch darauf hingewiesen, dass die dargestellte Methodik des Teilnehmens am „natürlichen Leben“ immense zeitliche und fachliche Ressourcen benötigt hätte und im Kontext der damals üblichen Großeinrichtungen zu betrachten ist¹²³.

¹²³ Vgl. dazu die quantitative Entwicklung der Heimeinrichtungen von 1967 bis 2007, wie in Kapitel I. 2.3.1 A. b) beschreiben. Deutlich wird dabei, dass sich die Zahl der Einrichtungsstan-

Auch hinsichtlich des Verhaltens der Aufsichtführenden formulierte Mehringer Zielvorstellungen:

„Es gibt aber ein betont ‚besichtigendes‘ Besuchen, das den Menschen nicht achtet, diese Kinder als öffentliche Kinder anschaut. [...] Kinder soll man nicht besichtigen, man soll sie in Ruhe lassen oder mit ihnen einen natürlichen Kontakt aufnehmen, so wie es Kindern entspricht. [...] [D]as Besichtigen erfordert Takt. Wer ihn hat, wird als Besucher von selbst zu einem Benehmen kommen, das jener Pietät entspricht, mit der man auch eine Familie besucht“ (Mehringer 1976, S. 164).

Auch hier wird eine starke persönliche Komponente in Mehringers Aufsichtsverständnis deutlich, indem er auf den „Takt“ verweist, der weniger eine „Fachkompetenz“, sondern eher eine Charaktereigenschaft darstellt, auch wenn sie von Erfahrung und Fachwissen beeinflusst werden dürfte. Mehringer legt also besonderen Wert auf die Persönlichkeit und Haltung der Aufsichtführenden, insbesondere gegenüber den Bewohnern der Heime. Auch ist zu beachten, dass Mehringer sich hier teilweise fast wortgleich zu Klumkers bereits in den 1920er Jahren formulierten Anforderungen an die Aufsichtführenden äußert (vgl. Kapitel 2.2.2).

Interessant ist weiterhin, dass Aspekte von Haltung, Charakter und Persönlichkeit auch von dem Aufsichtsverantwortlichen Becker (und Claussen) betont wurden:

„Die Persönlichkeiten, die die Heime überwachen, sollten nach Möglichkeit selbst Fachkräfte sein, die die Anstaltsarbeit kennen. Zumindest müsste gefordert werden, daß die Beamten oder Bediensteten, die die Aufsicht über die Heime führen, besonderes Verständnis für die Lage des Heimes, erzieherische Einsicht und charakterliche Qualitäten mitbringen“ (Becker/Claussen 1959, S. 71).

Diese Anforderungen klingen ebenfalls im Vergleich zu denen aus den 1920er Jahren vertraut, jedoch reichen nach Ansicht von Becker/Claussen „Fachkräfte aus, während Klumker 1926 noch gefordert hatte, dass möglichst ehemalige Leitungskräfte Aufsichtsaufgaben erfüllen sollten. Weiter formulieren Becker/Claussen:

„[Es müssten] Menschen an der Anstaltsaufsicht teilnehmen, die das Heim in seiner Wesensart verstehen und beurteilen können. Die Heimleitungen werden immer von Mißtrauen erfüllt sein, wenn die aufsichtführenden Stellen für die Haltung und Gesinnung, die in dem Heim gepflegt werden, nicht die nötige Aufgeschlossenheit zeigen“ (Becker/Claussen 1959, S. 75).

dorte seit den Aussagen Mehringers derart vervielfältigt hat, dass ein „Teilnehmen am Leben“ einer Einrichtung heute umso weniger umsetzbar erscheint.

Hier ist ein entscheidender Unterschied zur Sichtweise Mehringers festzustellen: Das „besondere Verständnis“ bezieht sich hier nicht etwa auf die in den Heimen lebenden Kinder, sondern auf die Träger- und Einrichtungsvertreter. Die „erzieherische Einsicht“ scheint sich vor allem auf die „Lage des Heimes“ und ihrer Erzieher zu beziehen.

Hierin offenbart sich ein grundsätzlicher Konflikt, der auch für die Betrachtung des heutigen Selbstverständnisses der Aufsichtsführenden relevant bleibt: Für die Aufsichtsmitarbeiter bestehen praktische Notwendigkeiten, zunächst Träger- und Einrichtungsvertreter als ihre Ansprechpartner zu begreifen und sich mit ihnen zu verständigen. Hierbei ist auch die im vorigen Unterkapitel dargestellte Abhängigkeit der Behörde von der Kooperation der Träger zu bedenken und ihr daraus resultierendes Interesse, ein Vertrauensverhältnis zu den Trägern aufzubauen. Der eigentliche Auftrag der Behörde bezieht sich jedoch auf die Kinder und Jugendlichen. Der daraus entstehende Rollenkonflikt und die besondere Position der Aufsichtsführenden in diesem „Dreiecksverhältnis“ zu Erziehern und Kindern klingt zwar an, wird aber weder von Becker/Claussen (oder anderen Autoren der „Behördenseite“ wie z. B. Happe) noch von Mehringer ausreichend reflektiert und problematisiert.

6.2.3 Umsetzung der Regeln, Lücken

Zur Frage, wie die Aufsichtsbehörden mit diesen Bedingungen umgegangen, liegen bisher für Nordrhein-Westfalen, Hamburg und Niedersachsen¹²⁴ empirische Untersuchungen vor.

A. Beispiel NRW

Für NRW liegen historische Studien von Henkelmann/Kaminsky (für das Rheinland) und Frölich (für Westfalen) vor, die sich in wesentlichen Punkten so stark ähneln, dass hier beide Quellen gleichermaßen für das Beispiel NRW genutzt werden und nicht explizit zwischen den Landesjugendämtern unterschieden wird. Henkelmann/Kaminsky stellen zunächst fest, dass sich trotz der formal durchaus gravierenden rechtlichen Veränderungen durch das JWG die Praxis der Heimaufsicht zunächst nicht wesentlich änderte. Sie war weiterhin von Interessenskonflikten, den prekären wirtschaftlichen Bedingungen und der engen Verflechtung zwischen LJA und freien Trägern bestimmt (vgl. Henkelmann/Kaminsky 2011, S. 94; Runder Tisch „Heimerziehung in den 50er und 60er Jahren“ 2010a, S. 31 f.). Die neuen Zwangsinstrumente „entpuppten sich als

¹²⁴ Das Beispiel Niedersachsen (Kraul u. a. 2010) wird im Folgenden nicht separat dargestellt, da die Ergebnisse denen aus NRW ähneln.

stumpfe Waffen, die im Rheinland nie zum Einsatz kamen, da die mögliche Drohung, ein Heim zu schließen, vielen konfessionellen Trägern keine Angst bereitet hätte“ (Henkelmann/Kaminsky 2011, S. 100). Für Westfalen-Lippe stellt Frölich Ähnliches fest und beschreibt den Umgang mit dieser Lage wie folgt:

„Die Heimaufsicht wurde daher – insbesondere ab 1966 unter Landesrat Happe – vor allem als Beratung wahrgenommen. Dem LJA war weiterhin an einem guten Verhältnis und einer konstruktiven Zusammenarbeit zwischen Heimen und Heimaufsicht gelegen, denn die Verantwortlichen im LJA waren zu der Einsicht gelangt, auf einem kooperativen, beratenden Weg mehr Änderungen in den Einrichtungen bewirken zu können als durch bloße förmliche Kontrolle und Konfrontation“ (Frölich 2011, S. 27).

Frölich bestätigt also die bereits im vorigen Kapitel durch Happe selbst formulierten Grundsätze der Aufsichtsführung auch für die praktische Ausgestaltung.

Henkelmann/Kaminsky weisen in diesem Zusammenhang auf ein interessantes Rechtsverständnis hin, das sich in einem Runderlass des Arbeits- und Sozialministers NRW vom 27. Februar 1963 (Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen, S. 287-292) zur Ausgestaltung der Aufsichten gemäß §§ 69, 78, 79 JWG findet. Dieser Runderlass beschreibt ausführlich die Durchführung dieser Aufsichten, einschließlich der Besuchsfrequenz (Heime mindestens alle zwei Jahre) sowie zu prüfender Einrichtungsmerkmale (z. B. Ausstattung mit Spiel- und Bildungsmaterial, Sicherstellung der religiösen Betreuung). Einerseits waren „die konkreten Ausführungen des Erlasses zu beiden Paragraphen [gemeint sind §§ 69, 78 JWG, T.M.] in den wesentlichen Fragen gleich“ (Henkelmann/Kaminsky 2011, S. 93), so dass die umstrittene Unterscheidung der beiden Aufsichtsformen in der Praxis irrelevant war. Andererseits lässt sich der Wortlaut des Erlasses so interpretieren, dass in NRW bereits vor 1961 davon ausgegangen wurde, dass bereits § 62 RJWG eine institutionelle Heimaufsicht beinhaltet habe. Die Novellierung wurde deshalb nicht als völlig neue Entwicklung verstanden, sondern es wurde grundsätzlich von einer „rechtlichen Kontinuität“ (Henkelmann/Kaminsky 2011, S. 94) ausgegangen. Entsprechend gab es – zumindest in NRW – keinen wesentlichen „Bruch“ (Henkelmann/Kaminsky 2011, S. 94) im rechtlichen Verständnis der Aufsichtsausübung, sondern dieser erfolgte erst einige Jahre später aufgrund gesellschaftlicher Veränderungen. Sowohl Henkelmann/Kaminsky als auch Frölich beschreiben, dass sich ab 1968 – etwa im Rahmen der sogenannten „Heimkampagne“ – der gesellschaftliche Druck erhöhte, „bestimmte Zustände als nicht mehr tolerabel hinzunehmen“ (Henkelmann/Kaminsky 2011, S. 100 f.). Dies führte zu einer Inten-

sivierung von Kontrolle und zu zunehmenden Konflikten mit Trägern (Frölich 2011, S. 27). Das Vorgehen der Aufsichtsmitarbeiter beschreibt Frölich wie folgt:

„Zentrales Element des Besuchs war ein Rundgang durch das Heim, bei dem die räumlichen und sanitären Einrichtungen besichtigt wurden. Es folgten Gespräche mit Heimleitung und Erziehern sowie – meist erst ab den 1970er Jahren – eine ‚Sprechstunde‘, in der Mitarbeiter der Heimaufsicht für Anliegen und Beschwerden der Jugendlichen zur Verfügung standen. Der bei der Besichtigung entstandene Eindruck und die Entwicklung des Heims seit dem letzten Besuch wurden in systematischen, bis zu 30 Schreibmaschinenseiten langen Berichten zusammengefasst“ (Frölich 2011, S. 27).

Bevor diese „Sprechstunden“ eingeführt wurden, war es laut Frölich aufgrund von Briefzensur deutlich schwieriger für Kinder und Jugendliche, sich mit Beschwerden an die Aufsichtsmitarbeiter zu wenden. Wenn doch Beschwerden ankamen, wurden dann seitens der Aufsicht meist nur Stellungnahmen angefordert.

„Das LJA schloss sich meist der Sichtweise und Auslegung des Heims an. Ein deutliches Interesse, entschlossen gegen Missstände vorzugehen, bestand in den ersten beiden Nachkriegsjahrzehnten nicht. Der Anstaltsalltag stellte sich für die Jugendlichen vor Ort völlig anders dar als für die Verwaltung“ (Frölich 2011, S. 27).

Bei dem von Frölich beschriebenen und nach 1968 offenbar leicht verbesserten Vorgehen erhielten die Aufsichtsbehörden außer dem genannten Ministerialerlass keine weiteren präzisierenden Anweisungen seitens des Ministeriums, sondern sie mussten „die beim Besuch tatsächlich angesprochenen Themen, das Vorgehen und den Ablauf [...] zunächst improvisieren und Konzepte aus eigener Erfahrung entwerfen“ (Frölich 2011, S. 26).

Dass auch nach 1968 grundsätzlich das Selbstverständnis vorherrschte, in erster Linie vertrauensvoll mit Trägern zu interagieren und die Kontrolle als demgegenüber nachrangig zu verstehen, wird an einem Beispiel besonders deutlich. Es handelt sich um eine in Akten des Landesjugendamtes Westfalen-Lippe dokumentierte Anfrage eines Trägers hinsichtlich des Vorgehens einer damaligen Aufsichtsmitarbeiterin. Der Träger zog in Zweifel, dass insbesondere deren Praxis, ausführliche Gespräche – zum Teil bis in die Nacht – mit Mitarbeitern der Einrichtung zu führen, gerechtfertigt sei und wandte sich an Landesrat Happe. In einer Stellungnahme gegenüber Happe beschreibt die Mitarbeiterin zunächst ihr eigenes Handlungsverständnis:

„Sie wissen und haben es ja auch aus meinen Berichten ersehen können, dass mir sehr daran liegt, nicht nur mit der Heimleitung, sondern auch mit den

Gruppenerziehern über erzieherische Fragen ins Gespräch zu kommen. Bei den ersten Heimbesuchen habe ich mich zunächst darauf beschränkt, nur mit der Heimleitung die anstehenden Fragen durchzusprechen. Ich war aber nie ganz befriedigt, weil der Eindruck mir nicht umfassend genug war, ich wollte die Erzieherinnen selber kennenlernen, ihre Meinungen und Ansichten und ihre Einstellung hören. [...] Die Diskussion verlief so lebendig und fruchtbar [...], dass ich Mut bekam, auch in den anderen Heimen so zu verfahren. Ich konnte auch oft [...] angestaute Aversionen und Kritiken gegen das Landesjugendamt abbauen helfen und Missverständnisse aus dem Wege räumen“ (Schulte im März 1970, abgedruckt bei Frölich 2011, S. 368 f.).

Durch die Mitarbeiterin wird hier ihr Aufgabenverständnis als eines markiert, für das ein individueller, nach persönlichen Vorlieben gestaltbarer Spielraum vorliegt („dass mir sehr daran liegt“). Nicht nur das Ziel der Aufsichtstätigkeit („über erzieherische Fragen ins Gespräch zu kommen“, „Erzieherinnen selber kennenlernen, ihre Meinungen und Ansichten und ihre Einstellung hören“) ist persönlich gestaltbar, sondern auch die Vorgehensweise und Intensität („Ich war aber nie ganz befriedigt“). Auch der Erfolg der eigenen Tätigkeit wird durch die Mitarbeiterin selbst definiert („Die Diskussion verlief so lebendig und fruchtbar“). Das Vorgehen wird auch als von persönlichen Eigenschaften („Mut“) bestimmt dargestellt. Interessant ist auch, dass auch das Ziel, „Aversionen und Kritiken gegen das Landesjugendamt“ abzubauen, hier vorgebracht wird, um das eigene Vorgehen zu rechtfertigen. Für die Mitarbeiterin stellt es sich also offenbar als ein erstrebenswertes Ergebnis ihrer Tätigkeit dar, dass die zu beaufsichtigenden Heime geringere Aversionen gegen die Behörde hegen. Vorgreifend auf die in Abschnitt III beschriebenen theoretischen Implikationen des Vertrauensbegriffes kann zusammengefasst werden, dass die Mitarbeiterin hier das Bestreben schildert, ein gegenseitiges Vertrauensverhältnis aufzubauen bzw. zu stärken.

Der damalige Landesjugendamtsleiter Happe pflichtete seiner Mitarbeiterin in seiner Antwort an den Träger bei:

„Neben dieser mehr hoheitlichen Seite im Sinne einer Überwachung spielt die pädagogische Beratung und Förderung bei der ‚Heimaufsicht‘ (der Terminus ist nicht glücklich) eine bedeutsame und immer wichtiger werdende Rolle. Schon im RdErl. des Arbeits- und Sozialministers vom 27.2.1963 ist die Notwendigkeit der *Beratung* der Heime besonders hervorgehoben worden. [...] [Das Vorgehen der Mitarbeiterin] soll ja doch nur ein Versuch sein, mit ihnen auf einer partnerschaftlichen Ebene in ein Gespräch über die vielen alltäglichen Fragen in der Erziehung im Heim zu kommen und dabei Erfahrungen auszutauschen. Außerdem vermittelt ein solches Gespräch auch einen Eindruck von der Gesamtmosphäre des Heimes. Um die Frage, ob das geistige, seelische und körperliche Wohl der Minderjährigen gesichert ist, auch nur annähernd beantworten zu können, scheint mir eine Kontaktaufnahme mit den Erzieherkräften eines Heimes geradezu notwendig zu sein.“

Bisher hat diese Form der Heimaufsicht, wenn auch nach anfänglicher Skepsis, großen Anklang gefunden. Viele Heime bitten geradezu um eine solche Beratung, bei der ja alle Beteiligten profitieren können, sofern die erforderliche Vertrauensbasis vorhanden ist“ (Happe im Juni 1970, abgedruckt bei Frölich 2011, S. 370 f., Hervorhebung im Original).

Durch Happe wird verdeutlicht, dass erstens die Tätigkeit der Behörde zweigeteilt sei und sie nicht nur einen hoheitlichen, sondern auch einen fördernden Auftrag habe. Entsprechend sei das Vorgehen seiner Mitarbeiterin deshalb legitim, weil es auf diesen zweiten Aspekt der „Beratung“ auf einer „partnerschaftlichen Ebene“ abziele. Happe stellt also hier die Beziehungsarbeit seitens der Aufsichtsbehörde als notwendigen und daher legitimen Teil der eigenen Praxis dar. Was er unter „Partnerschaftlichkeit“ versteht wird deutlicher, indem er vom „Erfahrungsaustausch“ spricht. Die Behörde wird hier also als ein fachlicher Kristallisationspunkt von Erfahrungen über die Heimerziehung positioniert. Interessant ist, dass er übergangslos („außerdem“) auch den Anteil sozialer Kontrolle durch solche Gespräche benennt, indem er auf den „Eindruck von der Gesamtatmosphäre“ und auf die Möglichkeit der Beurteilung der Gewährleistung des Kindeswohls in diesem Kontext hinweist. Da das Kindeswohl die hoheitliche Eingriffsschwelle der Aufsichtsbehörde darstellt, stellt Happe einen direkten Zusammenhang zwischen der partnerschaftlichen Beratung und dem hoheitlichen Eingriff her. Die Widersprüchlichkeit dieser Aussagen wird nicht weiter reflektiert, jedoch zeigt Happe den entscheidenden Punkt selbst auf, indem er darauf verweist, dass „alle Beteiligten profitieren können, *sofern die erforderliche Vertrauensbasis vorhanden ist*“ (Hervorhebung T.M.). Nach Happe sind „Überwachung“ und „Beratung“ also bei einem vorhandenen Vertrauensverhältnis miteinander zu vereinbaren. Das Thema der gemeinsamen Vertrauensbasis wird noch an zahlreichen Stellen dieser Arbeit weiter vertieft werden.

Die zitierten Aussagen von Schulte und Happe sind hier deshalb besonders interessant, weil sich zum Teil fast wortgleiche Äußerungen zum Handlungsverständnis der Aufsichtsmitarbeiter auch heute finden lassen, wie im empirischen Teil ausgeführt werden wird.

B. Beispiel Hamburg

Ein anderes empirisches Beispiel aus Hamburg zeigt, dass sich die Praxis der verschiedenen Aufsichtsbehörden offenkundig stark unterschied. Während zwar der frühere (bis 1969) Leiter der Hamburger Jugendbehörde, Walter Becker, wie oben dargestellt ein ähnliches Aufsichtsverständnis wie Happe zu verfolgen schien, scheint sich dies in Hamburg in

den 1970er Jahren verändert zu haben¹²⁵. Dies zeigt die einzige weitere vorliegende empirische Studie zur Praxis der Heimaufsicht nach dem JWG: Der Jurist Eberhard Heddaeus untersuchte für seine Dissertation die Tätigkeit der Heimaufsicht in Hamburg in der ersten Hälfte der 1970er Jahre¹²⁶.

Als wichtigstes Ergebnis stellte Heddaeus fest, dass zum Zeitpunkt seiner Untersuchung „allenfalls das leibliche Wohl der Minderjährigen [...] insofern es den Bauzustand, die Unfallgefahren und die räumliche Ausstattung des Heimes betrifft“ (Heddaeus 1980, S. 178) Gegenstand der Aufsicht war. Auch sei eingeschränkt die quantitative Personalausstattung gesichert worden. Jedoch wurde „im Hinblick auf das geistige und auch das seelische Wohl der Minderjährigen [...] keine Aufsicht ausgeübt“ (a. a. O., S. 178). Bei staatlichen Einrichtungen habe es überhaupt keine Aufsicht gegeben. Es wurde zudem laut Heddaeus insgesamt kaum Beratung geleistet, die Tätigkeit beschränkte sich auf hoheitliche Kontrolle (a. a. O., S. 175). Einrichtungen zentraler Träger wurden dabei weitaus seltener kontrolliert als die von kleineren, insbesondere gewerblichen (a. a. O., S. 137 f.). Die Gründe dafür sah Heddaeus nicht in Mängeln der gesetzlichen Regelungen, sondern in der unzulänglichen Umsetzung (a. a. O., S. 331). Beispielsweise seien Mindestanforderungen, die von der Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter formuliert worden waren, nicht eingehalten (a. a. O., S. 129 f.) und Verstöße gegen Meldepflichten nicht verfolgt worden (a. a. O., S. 162 f.). Statt auf die Verwirklichung längerfristiger pädagogischer Ziele sei die behördliche Praxis „primär auf naheliegende und verwaltungstechnisch leicht kontrollierbare Ziele – vorrangig auf Äußerlichkeiten – konzentriert“ (a. a. O., S. 339) gewesen. Dies sei begünstigt worden „durch die in der Verwaltung üblichen Formen der Kontrolle der vorgesetzten Stellen über ihre Untergebenen, die primär am nach außen sichtbaren und sich in Verwaltungsvorgängen dokumentierenden Erfolg und Aufwand orientiert [waren]“ (a. a. O., S. 339). Insgesamt habe so das Organisationsziel der Selbsterhaltung der Behörde die pädagogische Aufgabe dominiert (a. a. O., S. 339). Statt den unbestimmten Rechtsbegriff der Gefährdung des leiblichen, geistigen o-

¹²⁵ Nähere Informationen zur Aufsichtspraxis in Hamburg während der Amtszeit Beckers liegen nicht vor. Dass es eine Veränderung gab, kann nur aufgrund der Diskrepanz zwischen Beckers früheren Aussagen und der beobachteten Praxis Anfang der 1970er Jahre vermutet werden. Da in NRW von gewissen „Verschärfungen“ nach 1968 berichtet wurde, könnte ein ähnlicher Effekt auch in Hamburg aufgetreten sein und den Legitimationsdruck auf die Jugendbehörde verstärkt haben.

¹²⁶ Dazu hospitierte er mehrere Monate in der entsprechenden Jugendbehörde, führte Gespräche, nahm an Ortsbesuchen teil und analysierte Akten.

der seelischen Wohls der Kinder heranzuziehen um mangelhafte Einrichtungen zu schließen, wurden Einrichtungen durch einen Belegungs- und Förderungsstopp zur Schließung gezwungen. Dieses Verfahren war rechtlich weniger angreifbar und verwaltungstechnisch leichter umsetzbar (a. a. O., S. 179 f.), vermied jedoch auch, dass dieser unbestimmte Rechtsbegriff inhaltlich ausgefüllt wurde. Auch die laut Heddaeus durchaus vorhandene individuelle sozialpädagogische Fachkompetenz der Aufsichtsführenden kam nicht zur Entfaltung, da die Mitarbeiter zwar „die Mängel und Unzulänglichkeiten der von ihnen ausgeübten Tätigkeit rational [erfassten]“ (a. a. O., S. 335), ihre Handlungen daraufhin jedoch nicht anpassten. Dass Gesetzesänderungen auch zu einer praktischen Veränderung führen, erschien Heddaeus nur dann möglich, wenn bestimmte Handlungen zwingend vorgeschrieben würden (a. a. O., S. 331). Eine Chance, dass es häufiger zu fachlich begründeten Entscheidungen der Aufsichtsstelle und einer stärkeren Fokussierung auf pädagogische Ziele kommt, sah er in vermehrten persönlichen Kontakten zwischen Aufsichtsführenden und Heimpersonal. Er plädierte daher für eine verstärkte Beratungstätigkeit, weil Dienststellen „um so eher nach fachlichen Gesichtspunkten handeln, je umfassender ihre Möglichkeit ist, mit dem fachlichen Objekt ihrer Tätigkeit in häufigen, persönlichen Kontakt zu treten“ (a. a. O., S. 350). Bisher sei die Aufsichtstätigkeit für die Mitarbeiter ein „Selbstwert [gewesen], der in keiner unmittelbaren Verbindung steht zu der pädagogischen Betreuung einzelner Kinder und dem gesamten dynamischen Erziehungsprozeß im Heim“ (a. a. O., S. 186). Diese schon 1980 publizierte Analyse wurde weder in Hamburg noch in Fachpublikationen in erkennbarer Weise öffentlich rezipiert oder gar zum Anlass für Veränderungen genommen¹²⁷.

Die Kontrastierung dieser beiden stark unterschiedlichen Beispiele behördlicher Aufsichtsführung zeigt, dass aufgrund des unklaren Bundesgesetzes erstens ein großer Spielraum zur Ausgestaltung der Aufsichtspraxis bestand. Zweitens wird deutlich, dass beide Varianten letztlich unbefriedigend verliefen. In NRW, wo augenscheinlich versucht wurde, die Aufsicht durch Beziehungsarbeit zu den Trägern und starke Betonung der Beratungstätigkeit zu vollziehen, führte dies zu engen Beziehungen zwischen Behörden und Trägern. Dabei bestand die Gefahr, dass darunter das Wohl der Minderjährigen zur Nebensache wurde. In Hamburg hingegen litt die kaum beratende und ausschließlich auf formale Absicherung abzielende Aufsicht darunter, dass nur leicht zugängliche Informationen

¹²⁷ In einem Telefonat mit dem Verfasser im März 2010 äußerte E. Heddaeus, dass er während der dreißig Jahre seit Veröffentlichung kein einziges Mal zum Thema angefragt worden sei.

erfasst wurden. Auch dabei geriet das Wohl der Kinder und Jugendlichen aus dem Blick. Für beide Fälle kann konstatiert werden, dass die Behörden offenkundig überfordert damit waren, vor dem Hintergrund der bewusst unklaren Bundesgesetze selbstständig eine konsistente, also eine in sich nicht widersprüchliche Aufsichtspraxis selbst zu entwickeln. Die Strategie der Gesetzgeber, die Verantwortung für die normative Positionierung der Heimaufsicht auf die Landesebene zu verlagern, ging damit in erster Linie zu Lasten der Kinder und Jugendlichen in den Heimen, belastete aber auch die Aufsichtführenden.

7. Seit 1990 geltende Regelungen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen der Erziehungshilfe nach dem SGB VIII

Die Regelungen des JWG bestanden fast unverändert¹²⁸ weiter bis zur Neufassung des Jugendhilferechts im SGB VIII im Jahr 1990¹²⁹. Die aktuelle Rechtslage wurde bereits in Abschnitt I.3 ausführlich beschrieben. Hier wird dies um kurze Darstellungen der Veränderungen ergänzt, um den Blick auf die historische Entwicklung abzurunden.

7.1 Grundzüge der rechtlichen Neuerungen und Fachdiskussion

Das SGB VIII veränderte die rechtliche Grundlage der Heimerziehung bzw. der stationären Erziehungshilfen insgesamt stark, indem die Zwangsinstrumente FE und FEH abgeschafft wurden und die stationären Erziehungshilfen in Leistungen umgewandelt wurden, auf die ein Rechtsanspruch seitens der Personensorgeberechtigten besteht. Auch wurden ambulante und teilstationäre Hilfen rechtlich verankert und damit das Leistungsrepertoire der Jugendhilfe erheblich erweitert. Eine weitere wichtige Veränderung bestand in der Verlagerung der Verantwortung für die Unterbringung von Minderjährigen in Einrichtungen von den Landes- auf die örtlichen Jugendämter. Das Landesjugendamt war entsprechend zwar weiterhin für die Aufsichtsaufgaben zuständig, hatte aber ansonsten keine hoheitlichen Befugnisse mehr. Gleichzeitig wurde die Doppelzuständigkeit für Aufsicht und Kostenträgerschaft aufgehoben. Mit dem SGB VIII ging insgesamt ein Wandel der Rolle des Landesjugendamtes

¹²⁸ Reformversuche gab es bereits im Zeitraum 1977 bis 1980. Der entsprechende Gesetzesentwurf für ein „Jugendhilfegesetz“ (JHG) scheiterte jedoch 1980 im Bundesrat. Die Diskussion um diesen Entwurf wird dargestellt von Schäfer (1982).

¹²⁹ Sozialgesetzbuch Achtes Buch - Kinder- und Jugendhilfe - (SGB VIII) vom 26.06.1990 (BGBl I 1990, S. 1163). In den neuen Bundesländern in Kraft getreten am 03.10.1990, in den alten Bundesländern am 01.01.1991.

einher, das sich seitdem verstärkt als Beratungs- und Fachbehörde verstand, die hauptsächlich Fortbildungs- und sonstige Förderangebote für Jugendämter und Träger anbot.

Die Aufsichtsaufgaben wurden nicht mehr als „Heimaufsicht“ bezeichnet, sondern firmieren seitdem in §§ 45 bis 48a SGB VIII unter der Überschrift „Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen“. Der Wechsel der Bezeichnung ging auch mit einer klaren sprachlichen Distanzierung vom Begriff der Heimerziehung einher, der aufgrund der damit verbundenen „Vorurteile“ in der Gesetzesbegründung als belastend bezeichnet wurde (BT-Drs. 11/5948, S. 72).

Für die praktische Aufsichtsführung über Einrichtungen bestand die erste zentrale Neuerung darin, dass nun doch – nachdem dies bereits für das JWG diskutiert und aufgrund verfassungsrechtlicher Bedenken abgelehnt worden war – ein präventiver Erlaubnisvorbehalt¹³⁰ zur Eröffnung einer Einrichtung eingeführt wurde. Als wichtiger Grund wurde genannt, dass „die Schließung von Einrichtungen und der damit notwendige Wechsel der Umgebung und der sozialen Beziehungen für die Minderjährigen nach Möglichkeit ganz vermieden werden [soll]“ (BT-Drs. 11/5948, S. 83). Als weitere wichtige Neuerung des SGB VIII wurden routinemäßige Kontrollbesuche in pauschalen Zeitabständen abgeschafft (siehe dazu die Diskussion zur Auslegung der Neuregelung in Kapitel I. 3.1.7 A).

Diese sowohl in der Gesetzesbegründung als auch in der Einführung des Erlaubnisvorbehaltes erkennbare Intensivierung der stärker präventiv-beratenden Aufsichtswahrnehmung wurde auch als „Paradigmenwechsel“ interpretiert. Besonders Wolfgang Gernert, Nachfolger Günter Happes als Leiter des Landesjugendamtes Westfalen-Lippe und Vorgesetzter Abels, lobte diese grundsätzliche Neuorientierung:

„[Im Jahr 1963] glaubte man noch an die Effektivität regelmäßiger Routinekontrollen. [...] Wenn wir den Paradigmenwechsel der Jugendhilfe durch das KJHG kurz beschreiben, dann zählt hierzu jedenfalls die veränderte Sicht, von der Aufsicht und Kontrolle zunehmend mehr auf Einsicht durch Beratung und Fortbildung zu setzen. [...] Wenn früher die ‚Heimaufsicht‘ kam, erhielt der Besuch durch das Landesjugendamt [...] den Charakter einer Prüfung“ (Gernert 1997, S. 1).

¹³⁰ Einer Darstellung von Happe ist zu entnehmen, dass der präventive Erlaubnisvorbehalt bereits 1974 aufgrund der „Erkenntnisse aus Mängeln der Heimaufsicht nach dem JWG“ (1984, S. 24) in das Heimgesetz (HeimG vom 07.08.1974, BGBl. I 1974, S. 1873) aufgenommen wurde. Die Aufsicht über Pflegeheime für Erwachsene profitierte diesbezüglich also bereits 15 Jahre früher von Erfahrungen aus der Kinderheimaufsicht.

Gernert distanziert sich hier noch stärker als sein Vorgänger von den Begriffen „Aufsicht und Kontrolle“. Er merkt weiterhin hin an, dass Aufsicht durch Eltern und Öffentlichkeit „effektiver und effizienter [sei] [...] als jede externe Aufsicht“ (Gernert 1997, S. 4). Hier wird auch deutlich, warum – zumindest in Westfalen – die Betonung von Beratung unter Gernert offenbar tatsächlich zu praktischen Veränderungen führte: Während unter Happe bereits Beratung und Kooperation vor allem aus pragmatischen Gründen bevorzugt worden waren, gab es weiterhin gewisse Mindestkontrollen aufgrund der gesetzlich vorgeschriebenen Routinebesuche. Unter Gernert schien sich nun das Landesjugendamt Westfalen fast völlig auf Beratungstätigkeiten zurückzuziehen¹³¹. Als ein – durch ihn positiv bewertetes – Ergebnis dieses Paradigmenwechsels stellt Gernert fest: „Beschwerden über unbefriedigende Entscheidungen [der Fachberater des LJA] im Einzelfall gibt es nicht mehr“ (Gernert 1997, S. 2). Auch zitiert er eine Elternkonferenz, die offenbar sein Selbstverständnis positiv bestärkt hat: „Die Heimaufsicht haben wir stets als Beratung und Unterstützung – weniger als kontrollierende Aufsicht – kennengelernt“ (Gernert 1997, S. 5).

Abel – ebenfalls in leitender Funktion für die Aufsichtstätigkeit im LJA Westfalen zuständig – beschrieb den Paradigmenwechsel als Verlagerung von mehr Verantwortung für das Wohl der Kinder und Jugendlichen stärker auf die Träger (Abel 1995, S. 41), also weg von der Aufsichtsbehörde. Auch Abel betont die relative Machtlosigkeit der Behörde, indem er berichtet, dass auch früher durch örtliche Prüfungen nur selten Missstände aufgedeckt worden seien und „die meisten Beschwerden über Einrichtungen von den Kinder und Jugendlichen selbst [gekommen seien]“ (Abel 1995, S. 42). Dies erklärt auch seine Bewertung von Kontrollbesuchen vorwiegend als Instrument der Beziehungspflege. Demgegenüber habe die Neuregelung aber Vorteile, denn „[a]ndererseits wird sich das Verhältnis zwischen den Einrichtungen und dem Landesjugendamt als Aufsichtsbehörde in Zukunft weiter entkrampfen und mehr Raum für eine partnerschaftliche Beratung mit dem Ziel Wohl des Kindes entstehen“ (Abel 1995, S. 42).

Zwar kann nicht festgestellt werden, inwieweit dies in dieser Deutlichkeit auch auf andere Aufsichtsbehörden zutraf, denn weiterhin gab es große Ermessensspielräume. Es handelte sich aber nicht um Einzelmeinungen,

¹³¹ Auf das Vorgehen der Landesjugendämter in NRW in den 1990er Jahren wird auch im empirischen Teil noch einmal eingegangen.

denn sehr ähnlich äußerte sich etwa Wolfgang Post, bis 1993 Leiter des LJA Baden:

„[A]us langjähriger Erfahrung [ist] dafür zu plädieren, auf strenge und weit ausgefächerte Vorgaben zu verzichten, von welcher Stelle auch immer sie erlassen werden, weil letztlich sich Einsicht als die wirkungsvollere Grundlage erweist. Mehr vertraut werden sollte auch die Beratungsverpflichtung des überörtlichen Trägers (des Landesjugendamtes) nach § 85 Abs. 2. Nr. 7 [SGB VIII]. Ihr kommt eine Schlüsselfunktion zu, die es erlaubt, die Eignungskriterien deregulierend auf ein unumgängliches Minimum zu beschränken. Schließlich hat jeder Träger, der ein Heim für die Durchführung von Hilfen zur Erziehung einrichtet, das Wohl der ihm anvertrauten Kinder und Jugendlichen im Auge, wenn auch von unterschiedlichem Verständnis her. Äußerst selten haben es die Landesjugendämter mit Trägern zu tun, die das Kindeswohl bewußt mißachten“ (Post 1997, S. 178).

Die Neuregelung der Einrichtungsaufsicht scheint also weniger den genannten Paradigmenwechsel angestoßen zu haben. Statt dessen scheint es sich eher um eine Reaktion auf das bereits seit Jahrzehnten – zumindest in einigen Bundesländern – relativ kontinuierlich kooperative und trägerorientierte Selbstverständnis der Aufsicht zu handeln, dem damit ein passenderer rechtlicher Rahmen gegeben wurde. Das in Kapitel 6.2.3 B beschriebene Hamburger Beispiel legt nahe, dass es dort stärkere Brüche in der Aufsichtspraxis seit den 1960er Jahren gab als in NRW, genauere Untersuchungen hierzu oder zu anderen Ländern liegen jedoch nicht vor. Der Rückzug der Aufsichtsbehörden auf nur noch minimale hoheitliche Tätigkeit erreichte seinen Höhepunkt in den 1990er Jahren. Spätestens seit den Kinderschutzdebatten ab dem Jahr 2003 (siehe unten, Kapitel 7.2.2) gab es jedoch Gegenbewegungen hin zu einer wieder stärkeren Kontrolltätigkeit, die sich auch in veränderten Gesetzen widerspiegeln.

7.2 Wichtige rechtliche Veränderungen seit 1990/1991

7.2.1 Reform des Sozialhilferechts (1996)¹³²

Im Jahr 1996 wurden die Regelungen zur Heimaufsicht erstmals deutlich verändert, indem ein neuer Absatz 3 in den § 45 SGB VIII eingefügt wurde. Dieser stellte klar, dass seitens des Gesetzgebers ein gestuftes Verfahren der Aufsichtsbehörde gewünscht war: Es „soll“ vor hoheitlichem Eingreifen zunächst eine Beratung des Trägers erfolgen, damit dieser die Mängel möglichst selbstständig behebt. Falls dies nicht erfolgreich ist,

¹³² Änderung des Achten Buches Sozialgesetzbuch vom 23.07.1996 (BGBl. I 1996, S. 1094, Art. 3).

„können“ hoheitlich Auflagen erteilt werden, bevor stärker intervenierende Maßnahmen wie eine Tätigkeitsuntersagung oder zuletzt die Einrichtungsschließung erfolgen könnten. Die Gestaltung als Soll-Vorschrift stellte allerdings klar, dass in begründeten Ausnahmefällen auch direkte hoheitliche Interventionen ohne vorhergehende Beratung zulässig blieben. Dennoch wurde hier insgesamt der präventive und zunächst beratende Charakter der Aufsichtsführung gestärkt.

7.2.2 *Kinder- und Jugendhilfeweiterentwicklungsgesetz (2005)*¹³³

Neun Jahre später wurde wieder der öffentliche Schutzauftrag betont. Auslöser waren erneut skandalöse Fälle von Kindeswohlgefährdungen, insbesondere der „Fall Pascal“ in Saarbrücken im Jahr 2003 (vgl. Wiesner 2008, S.12). Dieser Fall wurde auch zum Anlass für das „Saarbrücker Memorandum“ (Deutsches Institut für Jugendhilfe und Familienrecht 2004) und die darin formulierten Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Kinderschutzes. Die gravierendsten Neuerungen des darauf folgenden Kinder- und Jugendhilfeweiterentwicklungsgesetzes (KICK) bezogen sich auf den Schutzauftrag der Jugendämter, vor allem durch Einführung des § 8a SGB VIII.

Aber auch die Bestimmungen zum Kinderschutz in Einrichtungen wurden entsprechend insofern etwas „verschärft“, indem nun etwas konkretere Kriterien zur Versagung der Betriebserlaubnis ergänzt wurden. Die „Betreuung durch geeignete Kräfte“ und die „Erschwerung der gesellschaftlichen und sprachlichen Integration bei der Förderung von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen“ gelten seitdem als Anhaltspunkte der Konkretisierung des abstrakten Kindeswohlbegriffes. Auch wurde das Einreichen eines Konzepts zu Prüfzwecken nun gesetzlich verankert. Veränderungen des Konzeptes müssen seitdem der Aufsichtsbehörde gemeldet werden. Dass insgesamt der Schutzauftrag der öffentlichen Träger stärker betont wurde, hatte auch über diese konkreten Änderungen hinaus Auswirkungen auf die Rechtsgrundlage der Aufsichtsführung. So urteilte das OVG Münster 2007¹³⁴, dass die Eignungsprüfung des Personals von Einrichtungen nicht mehr als Nebenbestimmung der Betriebserlaubnis geregelt werden dürfe, sondern dass die Eignungsprüfung bereits vor Erteilung der Betriebserlaubnis zu erfolgen habe. Dass das OVG hier abweichend von früheren Entscheidungen „mehr Strenge“ (Mörsberger 2008, S. 242) verlangt, war laut Mörsberger eine direkte Folge dieser

¹³³ Kinder- und Jugendhilfeweiterentwicklungsgesetz – KICK vom 08.09.2005 (BGBl. I 2005, S. 2729).

¹³⁴ OVG Münster vom 27.11.2007 – 12 A 4697/06, FEVS 59, 318.

Veränderungen im Jugendhilferecht hin zu mehr Schutzverantwortung des Staates.

7.2.3 Bundeskinderschutzgesetz (2011)¹³⁵

Die bisher letzte größere Veränderung der Aufsichtsvorschriften fand im Rahmen des Bundeskinderschutzgesetzes (BKSchG) Ende 2011 statt. Anlass boten auch hier Skandale und öffentliche Diskussionen um den Kinderschutz in Einrichtungen und Familien. Hinsichtlich der Einrichtungen sind hier die seit 2006 neu diskutierten Missstände in den Heimen der 1950er und 1960er Jahre zu nennen, die unter anderem zur Gründung eines Runden Tisches¹³⁶ geführt hatten, dessen Empfehlungen zum Teil in das BKSchG einfließen. Im Jahr 2010 wurden dann weitere Fälle sexueller Gewalt in Internaten und anderen Erziehungseinrichtungen bekannt, die ebenfalls mit großen medialen Interesse diskutiert wurden und zur Bildung eines zweiten Runden Tisches¹³⁷ führten. Auch weitere Fälle misshandelter und vernachlässigter Kinder wie „Kevin“, „Lea-Sophie“ und „Jessica“ wurden zum Gegenstand öffentlicher Aufmerksamkeit und Diskussion.

Für die Aufsichtsführung augenscheinlich am wichtigsten war die Veränderung, dass einige weitere Kriterien zur Prüfung des Kindeswohls in Einrichtungen ergänzt wurden. Auch wurden einige Meldepflichten erweitert. Einige sprachliche Detailänderungen sprechen außerdem dafür, dass mit dem Bundeskinderschutzgesetz insgesamt erneut mehr Verantwortung auf die Seite der Träger verlagert, gleichzeitig aber die Aufsicht gestärkt werden sollte (dieser etwas widersprüchliche Aspekt wurde in Kapitel I. 3.1.6 A diskutiert). Hinsichtlich der Frage, wie und durch wen zukünftig Qualitätskriterien (weiter-)entwickelt werden sollen, enthält das BKSchG einige neue Regelungen, die aber noch zahlreiche Fragen aufwerfen.

Insgesamt ist festzustellen, dass nach dem Höhepunkt eines staatlichen Rückzugs und der Betonung von Prävention und Selbstverantwortung der Träger in den 1990er Jahren gegenwärtig wieder eine Stärkung hoheitlicher Strukturen zu beobachten ist. Dies gilt nicht isoliert für die Einrichtungsaufsicht, sondern vor allem mit Blick auf die Kinder- und Ju-

¹³⁵ Gesetzes zur Stärkung eines aktiven Schutzes von Kindern und Jugendlichen (Bundeskinderschutzgesetz - BKSchG) vom 22.12.2011 (BGBl. I 2011, S. 2975).

¹³⁶ Abschlussbericht nachgewiesen unter Runder Tisch "Heimerziehung in den 50er und 60er Jahren" 2010.

¹³⁷ Abschlussbericht nachgewiesen unter Runder Tisch „Sexueller Kindesmissbrauch“ 2011.

gendhilfe insgesamt. So heißt es im 14. Kinder- und Jugendbericht, dass „im Kontext der neu entfachten Kinderschutzdebatte [...] das Spannungsverhältnis von Hilfe und Kontrolle für die Kinder- und Jugendhilfe wieder zu einem wesentlichen identitätsstiftenden Merkmal [wurde]“ (BT-Drs. 17/12200, S. 252).

Im Detail zeigt sich jedoch, dass diese „Stärkung“ vor allem auf symbolischer Ebene stattfindet. Dies wird besonders deutlich im Vergleich mit den im Abschlussbericht des Runden Tisches „Heimerziehung in den 50er und 60er Jahren“ (2010) geforderten Änderungen hinsichtlich der Aufsichtsregelungen¹³⁸ und ihrer Umsetzung:

Vorschläge und Hinweise zur Einrichtungsaufsicht im Abschlussbericht des Runden Tisches „Heimerziehung in den 50er und 60er Jahren“ (2010)	Umsetzung durch das Bundeskinderschutzgesetz (BT-Drs. 17/6256)
Es seien „klare Kriterien i. S. v. Mindeststandards (z. B. Betreuungsschlüssel, Trägereignung, Personaleignung, Betreuungskonzept etc.) erforderlich“ (S. 39).	Nicht umgesetzt.
Der unbestimmte Rechtsbegriff „geeignete Kräfte“ solle durch das Gebot, in betriebserlaubnispflichtigen Einrichtungen ausschließlich Fachkräfte einzustellen sowie durch die gesetzliche Verpflichtung zu „regelmäßiger Fort-/Weiterbildung sowie zu externer Supervision“ (S. 39) eingegrenzt werden.	Nicht umgesetzt.
Es wird eine „bundesweit einheitliche Handhabung der Prüfung des Personals hinsichtlich seiner fachlichen und persönlichen Eignung“ (S. 39) gefordert.	Umgesetzt in § 45 SGB VIII durch Anforderung an Träger, Nachweise über die Prüfung der Eignung des Personals vorzulegen (S. 24).
Es wird „eine verpflichtende Einführung von Beteiligungs- und Beschwerdeverfahren, verbunden mit der Aufklärung der Betreuten über ihre Rechte“ (S. 40) empfohlen.	Umgesetzt durch die in § 45 SGB VIII ergänzte Anforderung an Träger, dass „in der Einrichtung geeignete Verfahren der Beteiligung sowie der Möglichkeit der Beschwerde in persönlichen Angelegenheiten Anwendung finden“ müssen (S. 23).

¹³⁸ Es sei darauf hingewiesen, dass dieser Forderungskatalog nicht von allen Beteiligten des Runden Tisches unterschrieben wurde. Die kommunalen Spitzenverbände lehnten die Vorschläge explizit ab, da sie „eine Vielzahl der [...] Vorschläge zu Prävention und Zukunftsgestaltung für nicht zielführend bzw. für nicht überzeugend [halten]“ (Runder Tisch „Heimerziehung in den 50er und 60er Jahren“ 2010, S. 43). Der Vertreter des Landesjugendämter unterstützte die Vorschläge, gab aber an, nicht für alle Behörden bundesweit sprechen zu können.

Die Möglichkeit der Nutzer/-innen, mit den Aufsichtsbehörden in Kontakt zu treten solle verbessert, als auch die „ergänzende Errichtung unabhängiger Beschwerdeinstanzen („Ombudsstellen“)" (S. 40) befördert werden.	Nicht im Rahmen des BKiSchG umgesetzt, jedoch ist zur Umsetzung auch nicht unbedingt eine Gesetzesänderung notwendig.
„Das Erfordernis des Einzelfalls als Voraussetzung für eine örtliche Prüfung ist anhand festzulegender Risikofaktoren [...] neu zu definieren" (S. 40).	Nicht umgesetzt.
Die Wiedereinführung regelhafter Besuche wird angeregt, etwa ein verpflichtender „Erstbesuch" bei allen sowie regelmäßige Besuche bei Einrichtungen mit hohem „institutionellen ‚Gefährdungsgrad‘" (S. 40).	Nicht umgesetzt.
Es solle „die Einführung eines Systems zur qualitativen Bewertung (Zertifizierung, ‚Einrichtungs-TÜV‘) in Erwägung gezogen werden" (S. 40), das die Jugendämter im Hilfeplanverfahren unterstützt.	Nicht umgesetzt.
Jugendämter sollen verpflichtet werden, das Wohl von Kindern in Einrichtungen betreffende Vorkommnisse an die Aufsichtsbehörde zu melden (S. 40).	Nicht umgesetzt. Allerdings müssen Einrichtungsträger derartige Vorkommnisse melden (S. 24).

Tabelle 8: Umsetzung von Vorschlägen zur Einrichtungsaufsicht des Runden Tisches „Heimerziehung in den 50er und 60er Jahren" durch das Bundeskinderschutzgesetz

In der Gegenüberstellung wird deutlich, dass der Gesetzgeber insbesondere solche Veränderungen vermied, die unmittelbaren Einfluss auf Praxis und Ressourcen entweder der Aufsichtsführung oder der Tätigkeit in den Einrichtungen ausgeübt hätten.

Die erste „Umsetzung" der Forderung nach einer einheitlichen Eignungsprüfung wird nicht etwa durch Verfahrenskriterien an valide Eignungsbeurteilungsverfahren¹³⁹ geregelt, sondern durch Delegation von Verantwortung auf die Träger. Dabei ist jedoch unklar, wie diese Delegation zu verstehen ist und wie weit sie führt. Es erscheint fraglich, ob dies – wie die Gesetzesbegründung suggeriert – tatsächlich im Sinne des Runden Tisches Heimerziehung ist. Die zweite Umsetzung entspricht recht genau dem Vorschlag des Runden Tisches: Es werden zwar keine Kriterien für die geforderten Beteiligungs- und Beschwerdeverfahren angegeben, allerdings ist damit durchaus ein deutliches Signal an die Einrichtungspraxis verbunden, entsprechende Konzepte zu entwickeln. Alle anderen Vorschläge, die vor allem auf die Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe und Mindeststandards für die Aufsichtspraxis (wie die Konkretisie-

¹³⁹ Beispielsweise orientiert an der DIN 33430, die „Anforderungen an Verfahren und deren Einsatz bei berufsbezogenen Eignungsbeurteilungen" beschreibt, vgl. Kersting 2006, 2008.

rung der Vorgaben, wann Einrichtungen zu besuchen sind) zielen, wurden ignoriert. Es kann daher festgehalten werden, dass der Gesetzgeber erneut eine Chance verstreichen ließ, bekannte Missstände und Widersprüche der Aufsichtsregelungen zu verringern, obwohl dies durch Fachkreise erkennbar eingefordert wurde.

8. Fazit der historischen Entwicklung

Wie der Blick auf die Geschichte zeigt, werden viele der bis heute ungeklärten Fragen um Aufsicht und Kontrolle von Einrichtungen bereits seit etwa 100 Jahren diskutiert. Die wichtigste Frage war auch schon damals die des Verhältnisses von Kontrolle und Vertrauen zwischen Behörde und Einrichtungsträgern. Einen Pol dieser Diskussion bildet die hoheitlich-intervenierende Kontrolle auch gegen den Willen von Einrichtungsträgern, einen anderen Pol ein Aufsichtsverständnis, das sich auf eine kooperative Beziehung, partnerschaftliche Beratung und damit die Selbstkontrolle der Träger konzentriert.

Je nachdem, wie dieses Verhältnis gesellschaftlich und politisch bewertet wurde, wurden die rechtlichen Regelungen und ihre Umsetzung etwas mehr in Ausrichtung auf den einen oder anderen Pol gestaltet. Dabei fällt jedoch – ebenfalls kontinuierlich seit 100 Jahren – auf, dass diese Fragen nur dann thematisiert wurden, wenn es zur (medialen) Aufdeckung und öffentlichen Diskussion skandalöser Missstände kam, was auch in mehr oder weniger regelmäßigen Abständen der Fall war. Zur Heimerziehung allgemein fasst Schrapper diese wichtige historische Kontinuität zusammen:

„Seit der Weimarer Reichsverfassung, der ersten mit ausdrücklich ‚versprochenen‘ Menschenrechten in Deutschland, gab es etwa alle 40 Jahre einen größeren ‚Heimskandal‘: Kaum in Erinnerung sind die Heimskandale aus dem Jahr 1927 in Ricklingen und Scheunen, Orte mit großen preußischen Erziehungsanstalten in der Nähe von Berlin und im Harz. Es waren die gleichen Themen wie heute. Es gab Gerichtsverhandlungen, weil in diesen Einrichtungen Jugendliche zu Tode geprügelt worden sind. Und es gab die gleiche Empörung. [...] Dann gut 40 Jahre später, 1969, folgen die sogenannten Heimkampagnen, ebenfalls ausgehend von massiven Vorwürfen unwürdiger Behandlung und vor allem schlechter Förderung; und 2006, wiederum etwa 40 Jahre später, die ‚Schläge im Namen des Herrn‘ und der ‚Runde Tisch Heimerziehung‘.

Offensichtlich braucht eine demokratische Gesellschaft in regelmäßigen Abständen solche skandalösen Erinnerungen, um sich damit konfrontieren zu lassen, dass ihre Versprechen ‚Menschenwürde‘ und ‚freie Entfaltung der Persönlichkeit‘ für alle Menschen gelten sollen und nicht nur für die, die es sich leisten können. Gerade die ‚staatliche Sorge für Kinder‘ muss sich messen lassen an genau diesen Versprechen eines demokratischen Gemeinwesens. Die Heimerzie-

hung ist dafür so geeignet, weil sie ein Lebensbereich ist, der einerseits nicht so viele betrifft, aber andererseits, gerade weil es um Kinder und Jugendliche geht, die der Förderung bedürfen, den Skandal umso deutlicher macht“ (Schrapper 2009).

Vor dem Hintergrund dieses stark reaktiven politischen Umgangs mit Missständen in der öffentlichen Erziehung wurde auch die zentrale Frage der Aufsicht, wo sie nämlich im Verhältnis zur Selbstständigkeit der Träger zu positionieren sei, nur zögerlich bearbeitet. Fachliche Hinweise zu praktischen Notwendigkeiten und Anforderungen der Aufsicht, wie sie bereits Anfang des 20. Jahrhunderts und seitdem immer wieder formuliert worden waren, wurden nur geringfügig und mit zum Teil jahrzehntelanger Verzögerung berücksichtigt. Somit wurden zwar gewisse Fortschritte hinsichtlich der Aufsichtsregelungen erzielt; wesentliche Fragen dazu, was diese Aufsicht eigentlich im „Dreiecksverhältnis“ zwischen den Einrichtungsträgern und den zu schützenden Minderjährigen leisten sollte, wurden aber bis heute nicht beantwortet. Zwar wurde auf einer symbolischen Ebene die Bedeutung der staatlichen Einrichtungsaufsicht immer wieder betont, jedoch gab es offenbar zu keiner Zeit ein ausreichendes politisches Interesse dafür, wie dieser Auftrag umgesetzt werden sollte. Sowohl die Durchführung einer eher hoheitlich-kontrollierenden als auch die einer eher partnerschaftlich-vertrauenden Aufsicht hätte jeweils eine Klärung hinsichtlich der Anforderungen, rechtlichen Rahmenbedingungen und benötigten Ressourcen verlangt. Bis heute besteht das grundsätzliche und ungelöste Problem, dass Erziehungsprozesse so komplex sind, dass sie sich nicht anhand unterkomplexer Kriterien kontrollieren lassen. Politische oder rechtliche Antworten auf dieses Grundproblem stehen aber bis heute aus. Diese Unklarheit führte zu widersprüchlichen Erwartungen und Ansprüchen an die Aufsichtsbehörden, die mit der eigenständigen Klärung dieser Fragen und der Gestaltung einer funktionalen und einheitlichen Aufsichtspraxis bisher augenscheinlich überfordert waren.

In Aussagen Aufsichtsverantwortlicher mindestens seit den 1960er Jahren zeichnet sich entsprechend konstant folgendes Meinungsbild ab: Die Aufsichtsbehörde wird bei fehlender Kooperation der Träger als praktisch machtlos beschrieben. Der beste Weg der Aufsichtsführung sei daher, diese Kooperation zu intensivieren und Bedingungen dafür zu verbessern. Diese zumindest in einigen Bundesländern seit vielen Jahrzehnten kontinuierlich verfolgte Lösungsstrategie geht von einem grundsätzlich positiven und vertrauensvollen Trägerbild aus. Das Kindeswohl wird in dieser Dynamik zu einer abstrakten gemeinsamen Zielvorstellung. Damit die Kooperation gelingen kann, wird darauf vertraut, dass dieses Ziel

von den Trägern geteilt wird. Wie geschildert gab es wiederkehrend immer wieder Erschütterungen dieses Vertrauens, gefolgt von mehr oder weniger starken rechtlichen und praktischen Reaktionen – zuletzt das im Jahr 2011 verabschiedete Bundeskinderschutzgesetz. Diese Reaktionen bearbeiteten jedoch die grundsätzlichen Widersprüche und Unklarheiten des Arbeitsfeldes nicht und sorgten daher kaum für effektive Veränderungen der Aufsichtspraxis. Für die Historie der rechtlichen Regelungen muss daher konstatiert werden, dass es sich seit 100 Jahren bis in die Gegenwart bei der Aufsicht über stationäre Erziehungshilfeeinrichtungen vor allem um einen symbolischen Akt zu handeln scheint. Die praktische Konkretisierung insbesondere ihres präventiven Auftrags scheint bisher nicht von politischem Interesse zu sein.

Für die weitere Analyse der Regulierungsform, die als Ersatz konkreter Regelungen in Deutschland verfolgt wird, kann ein Zitat aus der Begründung des Bundeskinderschutzgesetzes als Orientierung dienen:

„Die Qualität des Erlaubnisvorbehalts als präventivem Instrument der Gefahrenabwehr ermöglicht es einerseits bereits vor der Betriebsaufnahme die Erziehungsbedingungen in der Einrichtung zu prüfen. Andererseits sind die zuständigen Behörden aber auf die Vorlage von Konzepten und Qualifikationsnachweisen angewiesen, deren tatsächliche Relevanz sich erst im Alltagsbetrieb erweist. Die Erkenntnis- und Prüfmöglichkeiten der Behörde sind daher in diesem Stadium begrenzt und partiell *eine Sache des Vertrauens* auf die Realisierung der eingereichten Konzepte“ (BT-Drs. 17/6256, S. 23, Hervorhebung T.M.).

Das Zitat bezieht sich zwar eigentlich nur auf die Phase der Entscheidung über eine Betriebserlaubnis vor Betriebsbeginn, die bisherigen Erkenntnisse lassen jedoch die Frage zu, ob auch die weitere Aufsichtspraxis als „eine Sache des Vertrauens“ betrachtet wird. Im folgenden Abschnitt wird daher der Begriff des Vertrauens dem der Kontrolle theoretisch gegenübergestellt und auf das spezifische Kooperationsverhältnis zwischen Aufsichtsbehörde und Einrichtungsträger angewendet.

III. VERTRAUEN UND KONTROLLE: DIE REGULIERUNG VON AUFSICHT IM KOOPERATIONSVERHÄLTNIS ZWISCHEN AUFSICHTS-BEHÖRDE UND EINRICHTUNGSTRÄGER

Der historische Überblick liefert zahlreiche Beispiele dafür, dass Vertrauen und Kontrolle seit Beginn der Aufsichtsregelungen bis heute ein zentrales Spannungsverhältnis sowohl für Regulierung als auch Praxis der Einrichtungsaufsicht darstellen. Dies soll in diesem Kapitel nun theoretisch analysiert werden.

1. Überblick: Das Kooperationsverhältnis zwischen Aufsichtsbehörde und Einrichtungsträger

1.1 Die Aufsichtsbehörde als „Guardian of Trust“

In Abschnitt I dieser Arbeit wurde ausführlich dargelegt, dass die Aufsichtsbehörde gewissermaßen stellvertretend für die Personensorgeberechtigten tätig wird, die einem Einrichtungsträger einen Minderjährigen zur Betreuung anvertrauen. Aufgrund der Informationsasymmetrie zwischen Träger und Sorgeberechtigten (vgl. Neuberger 2006, S. 24), der Verwundbarkeit der Nutzer, aber auch angesichts zahlreicher historischer Beispiele für Gefährdungen in Einrichtungen erscheint ein gewisses Misstrauen in die Einrichtungsträger angemessen. Andererseits ist das staatliche Jugendhilfesystem so angelegt, dass seine Angebote trotz dieses Misstrauens freiwillig genutzt werden sollen. Dieser Herausforderung wird derzeit so begegnet, dass „ein ‚Guardian of Trust‘ [...] zwischengeschaltet [wird], z.B. ein Controller, eine [sic] Schiedsrichter, eine 3. Partei“ (Neuberger 2006, S. 24; vgl. auch Shapiro 1987, S. 635 ff.). Dieser soll als institutionalisiertes Misstrauen die Verwundbarkeit (hier zunächst nur der Nutzer) reduzieren. Die Aufsichtsbehörde fungiert als ein solcher „Guardian of Trust“, der das Vertrauen der Nutzer stärken oder sogar überhaupt erst ermöglichen soll. Je niedriger die (empfundene) Verwundbarkeit der Nutzer ist, desto wahrscheinlicher ist es, dass sie das Restrisiko akzeptieren. Das Misstrauen besteht in dieser Konstellation zwar weiterhin zwischen Nutzer und Leistungsträger, allerdings wird es durch die Institutionalisierung in Form der Aufsichtsbehörde kanalisiert und belastet im Idealfall nicht mehr die Beziehung zwischen Nutzer und Leistungsanbieter. Anders formuliert besteht eine wichtige strukturelle Funktion der Aufsichtsbehörde in der Stärkung des „Systemvertrauens“ der Nutzer (vgl. Mörsberger in Wiesner 2011, § 45, Rn. 10).

Diese Regelung ist nicht selbstverständlich. Wie der historische Abriss zeigte, „war man sich lange unschlüssig, ob man den Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege eine solche Kontrolle (als Misstrauensbekundung) zumuten könne“ (Mörsberger in Wiesner 2011, Vor § 43, Rn. 9). Denn die Institutionalisierung von Misstrauen geht mit dessen Explizierung einher. Fragen von Vertrauen und Misstrauen sind aber „vor allem in Situationen aktuell, in denen ein Spannungsverhältnis zwischen normgeleitetem und eigeninteressiertem Verhalten besteht“ (Preisendörfer 1995, S. 269). Die Einrichtung einer Aufsichtsbehörde beinhaltet deshalb die Erwägung, dass das Eigeninteresse von Einrichtungsträgern ein anderes sein könnte, als dem Kindeswohl bestmöglich zu dienen. Der in der Vergangenheit teilweise pauschal gewährte Vertrauensvorschuss gegenüber helfenden Personen und Institutionen konnte sich daher als „tabuisierende[r] Mechanismus“ auswirken (Helming u. a. 2011, S. 170).

Trotz des inzwischen nicht mehr tabuisierten Misstrauens ergibt sich aus der kooperativen Grundorientierung des SGB VIII, dass die Aufsichtsbehörde keine vollständige Kontrolle über das Erziehungsgeschehen anstreben kann und darf (vgl. Mörsberger 2011, Vor § 43, Rn. 34). Es ist daher angemessen, den auf Misstrauen basierenden „Zwangszusammenschluss“ (vgl. van Santen/Seckinger 2011, S. 389) von Aufsichtsbehörde und Einrichtungsträger hier auch als Form von asymmetrischer, also nicht gleichberechtigter *Kooperation* zu betrachten. Der Begriff der Kooperation kann dabei zunächst in einem weiten Sinn verwendet werden: Im Fall der Einrichtungsaufsicht wird als Kooperationsanlass die angestrebte Aufnahme und Aufrechterhaltung des Einrichtungsbetriebs mit Erlaubnis der Behörde angenommen. Die Kooperation wird dadurch in Gang gesetzt, dass beide Partner den geltenden Rahmen von Regeln und Gesetzen hierfür grundsätzlich anerkennen (vgl. Gambetta 1988, S. 213 f.), was seitens des Einrichtungsträgers etwa durch Antragstellung oder die Vorbereitung derselben erfolgt und seitens der Behörde durch Aufnahme von Beratung oder Bearbeitung des Antrags. Innerhalb dieses grundsätzlichen Kooperationsverhältnisses im weiten Sinne kann jedoch auch „kooperatives“ oder „unkooperatives“ Verhalten im engeren Sinne auftreten. In den folgenden Kapiteln wird daher einerseits grundsätzlich solange von einem „Kooperationsverhältnis“ ausgegangen, wie eine Betriebserlaubnis erteilt oder aufrechterhalten wird, andererseits ist mit „kooperativem Verhalten“ solches gemeint, das über die unbedingt notwendigen Minimalanforderungen des „Zwangszusammenschlusses“ nach den *Buchstaben* des Gesetzes hinausgeht und auch dem *Sinn* des Gesetzes folgt, also einem möglichst gemeinschaftlichen Vorgehen zum Wohle der Minderjährigen.

Zwischen Aufsichtsbehörde und Träger besteht also ein strukturelles Kooperationsverhältnis, das auf Misstrauen basiert, da die Behörde die Rolle eines „Guardian of Trust“ für die Nutzer erfüllt. Dies stellt jedoch nur den Ausgangspunkt dieser Betrachtung dar. Die weiteren Analysen sollen sich auf die Frage konzentrieren, *wie* die Behörde diese Rolle wahrnimmt. Dabei stellt die Frage des Vertrauens der *Nutzer* in die Träger zwar ein übergeordnetes Kriterium zur Funktionalität der Aufsicht dar. Detaillierter soll im Folgenden jedoch der Umgang mit Kontrolle durch die *Aufsichtsbehörde* im Verhältnis zum Einrichtungsträger sowie das gegenseitige Vertrauensverhältnis betrachtet werden. Dabei ist zu beachten, dass auch in dieser Beziehung übergeordnete „Guardians of Trust“ eingesetzt werden, also institutionalisierte „Kanäle“ für das Misstrauen zwischen Aufsicht und Träger. Diese wirken in diesem Fall in beide Richtungen, also sowohl zur Reduzierung der Verwundbarkeit der Aufsichtsbehörde als auch des Trägers. Dies sind in diesem Fall „apersonale [...] [Guardians of Trust] (z.B. Verfahrensnormen, Gesetze, Regeln, Strukturen, Verträge, Versicherungen)“ (Neuberger 2006, S. 24), die das Verhältnis bis zu einem gewissen Grad regulieren. Denn auch der Aufsichtsbehörde wird nicht vorbehaltlos vertraut, sondern ihr Handeln wird durch institutionalisierte Rahmungen begrenzt.

Im Folgenden werden daher zunächst Vorgaben und Ermessensspielräume in der Interaktion zwischen Behörde und Träger rückblickend und zusammenfassend betrachtet. Dies soll verdeutlichen, welche Aspekte der Aufsichtstätigkeit soweit institutionalisiert bzw. formalisiert sind, dass die Frage von personenbezogenem Vertrauen dabei nicht handlungsleitend ist. Gleichzeitig treten die weniger formalisierten Bereiche hervor, in denen Spielräume für vertrauensgeleitetes Handeln bestehen. Anschließend wird ein Schema für Handlungsschritte der Aufsichtsbehörde vorgestellt, dem sich bestimmte Handlungsspielräume zuordnen lassen. Danach folgt eine detaillierte theoretische Betrachtung der Begriffe Vertrauen und Kontrolle sowie ihres Verhältnisses zueinander. Am Ende dieses Abschnittes lässt sich im Ergebnis die Bedeutung von Vertrauen und Kontrolle sowohl in der Aufsichtspraxis als auch als übergeordneter Regulierungsmodus erklärend darstellen.

1.2 Vorgaben und Ermessensspielräume

Die Gesamtschau der rechtlichen und strukturellen Rahmenbedingungen sowie der historischen Entwicklung lässt die derzeitigen Vorgaben und Ermessensspielräume der für Aufsicht und Beratung zuständigen Behör-

denmitarbeiter erkennen. Zusammengefasst bestehen *vor Aufnahme des Betriebs* einer Einrichtung folgende Vorgaben für die Aufsicht:

- Wenn die Mindestvoraussetzungen erfüllt sind und keine Mängel vorliegen, muss eine Betriebserlaubnis erteilt werden, hoheitliche Maßnahmen sind nur zulässig, wenn sie zum Erreichen der Mindestvoraussetzungen notwendig sind. Die Handlungsoptionen der Aufsichtsmitarbeiter beschränken sich in dieser Konstellation auf das „Ob“ und „Wie“ von Beratung, wobei dies auch von der Kooperationsbereitschaft des Trägers abhängt.
- Wenn die Mindestvoraussetzungen nicht erfüllt sind, also Mängel vorliegen, ist die Behörde verpflichtet, den Träger zu beraten, wie er die Mängel beseitigen kann. Außerdem kann sie Auflagen erteilen, wenn ein Träger nicht von sich aus oder aufgrund der Beratung die Mindestvoraussetzungen erfüllt. Bleiben die Mängel bestehen, darf keine BE erteilt werden.
- Hinsichtlich des Verfahrens zur Prüfung der Voraussetzungen ist festgelegt, dass die Konzeption der Einrichtung auf bestimmte Kriterien hin geprüft werden muss.

Nach Aufnahme des Betriebs einer Einrichtung bestehen folgende Regelungen:

- Wenn Mängel vorliegen, die nicht den Tatbestand der Kindeswohlgefährdung erfüllen, ist die Behörde ebenfalls zur Beratung des Trägers verpflichtet und kann auch Auflagen erteilen, damit diese Mängel behoben werden. Kooperiert der Träger nicht, erfüllt also Auflagen nicht, stellt das für sich genommen aber noch keinen Tatbestand dar, der zu weitergehenden Eingriffen durch die Behörde berechtigt. Ohne Kindeswohlgefährdung erfordern behördliche Maßnahmen daher stets die Kooperation des Einrichtungsträgers.
- Wenn Mängel vorliegen, die als Kindeswohlgefährdung bewertet werden, muss die Behörde ebenfalls ein abgestuftes Verfahren anwenden. Als letzter Schritt dieses Verfahrens oder wenn andere Maßnahme als nicht erfolgversprechend beurteilt werden, kann eine Betriebserlaubnis auch entzogen werden. Hierbei besteht insoweit kein Ermessensspielraum, als dass die BE entzogen werden muss, wenn nur so eine Beseitigung der Kindeswohlgefährdung möglich ist.

- Zur fortlaufenden Prüfung, ob während des Betriebs Mängel auftreten, sind regelmäßige Meldungen vorgesehen sowie Ortbesuche „nach Erfordernis des Einzelfalls“.

Im Wesentlichen sind formal also relativ feststehende Handlungsvorgaben für die Behörde definiert, die sich aus zwei Tatbeständen ergeben. Dies sind einerseits das Erfüllen von Mindestvoraussetzungen durch den Träger bzw. das Vorliegen von Mängeln und andererseits das Vorliegen einer Kindeswohlgefährdung in einer Einrichtung. Das Feststellen dieser beiden Tatbestände erfolgt verantwortlich durch die Aufsichtsbehörde. Sie legt zunächst fest, welche Grenzen für die individuelle Einrichtung als Mindestvoraussetzungen gelten, was als „Mangel“ betrachtet wird und welche Situationen im Einzelfall eine Kindeswohlgefährdung darstellen. Grundsätzlich bedeuten diese Festlegungen Handlungsspielräume der Behörde, jedoch sind sie in vollem Umfang gerichtlich überprüfbar, werden also im Zweifelsfall durch Gerichtsentscheidungen kontrolliert und begrenzt. Da der direkte Interaktionspartner der Behörde der Einrichtungsträger ist, fanden solche gerichtlichen Klärungen bisher nur in solchen Fällen statt, in denen zum Nachteil des Trägers entschieden wurde und dieser dann klagte. Der umgekehrte Fall, dass zu Lasten der untergebrachten Minderjährigen Träger begünstigt wurden, wurde nach Kenntnis des Verfassers bisher nicht vor Gericht verhandelt¹⁴⁰. Entscheidungen der Behörde und ihrer Mitarbeiter, die nicht zu hoheitlichen Eingriffen gegenüber Trägern führen, waren daher in der bisherigen Praxis keiner gerichtlichen Kontrolle unterworfen und können somit auch als praktische Ermessensspielräume bezeichnet werden. Dies soll an einem Beispiel verdeutlicht werden:

Wenn ein Aufsichtsmitarbeiter aufgrund einer Beschwerde eine örtliche Prüfung durchführt und daraufhin – ggf. nach Absprache innerhalb des Aufsichtsteams – zu dem Schluss kommt, dass die BE der Einrichtung entzogen werden muss, wird diese Entscheidung mit hoher Wahrscheinlichkeit durch den Träger angefochten werden. Der Aufsichtsmitarbeiter muss daher bei seiner Entscheidung davon ausgehen, dass er seine Entscheidungsgründe vor Gericht intersubjektiv nachvollziehbar darlegen muss. Wie in Kapitel I. 3.1.9 D beschrieben, unterliegt die Behörde einer mehrfachen Beweispflicht, indem sie das Vorliegen einer Kindeswohlge-

¹⁴⁰ Diskutiert wurde diese Konstellation jedoch mit Blick auf das Handeln der Heimaufsicht in den 50er und 60er Jahren. Eine Klage einer ehemaligen Heimbewohnerin, dass die Heimaufsicht zwischen 1955 und 1965 nicht ausreichend tätig geworden sei, wurde aber in der Sache nicht verhandelt, sondern aus formalen Gründen (nicht ausreichende Darlegung des Vorwurfs) abgewiesen (LG Köln vom 28.08.2012 – 5 O 418/11; unveröffentlicht, abrufbar über juris).

fährdung ebenso beweisen muss wie die fehlende Bereitschaft oder Kompetenz des Trägers, diese Kindeswohlgefährdung mit Hilfe von Beratung oder durch Auflagen abzustellen. Gleichzeitig muss das Vorgehen des Aufsichtsmitarbeiters den Verfahrensvorschriften entsprechen, da ansonsten der Tatbestand einer Kindeswohlgefährdung selbst möglicherweise vom Gericht nicht geprüft wird. Beispielsweise muss der Trägervertreter vor einer solchen Entscheidung in formal korrekter Weise angehört werden. Sofern das Gericht auch über den Tatbestand der Kindeswohlgefährdung entscheidet und nicht nur über Verfahrensfragen, ist damit auch eine normative Positionierung verbunden. Hierbei ist zu klären, ob das Gericht der Position der Aufsichtsbehörde folgt oder ob es andere Grenzen zwischen „Mindestvoraussetzungen“ und „wünschenswerter Erziehung“ oder zwischen bloßen „Mängeln“ und einer „Kindeswohlgefährdung“ festlegt. Aufgrund dieses normativen Anteils ist die Gerichtsentscheidung durch den Aufsichtsmitarbeiter selbst bei ansonsten formal korrektem Handeln nicht mit Sicherheit vorhersehbar, da der derzeit bestehende normative Rahmen äußerst lückenhaft ist und wenig Orientierung gibt. Entscheidet sich der Aufsichtsmitarbeiter im genannten Beispiel jedoch gegen einen Ortsbesuch und gegen hoheitliche Interventionen und fordert lediglich eine schriftliche Stellungnahme des Trägers ohne weitere Konsequenzen an, wird diese Entscheidung mit geringerer Wahrscheinlichkeit gerichtlich geprüft werden. Es müsste sich dazu ein Kläger finden, der die entsprechende Beweislast tragen kann. Insbesondere dürfte es schwierig sein, dem Aufsichtsmitarbeiter eine Verletzung seiner Aufsichtspflicht nachzuweisen. Denn die gesetzlich bestimmten Mindestanforderungen an die Aktivität der Aufsichtsbehörde sind sehr gering – es werden zwar einige Instrumente und Verfahren benannt, jedoch wird die Intensität der vorgeschriebenen Prüfungen nicht definiert.

Daraus ergibt sich, dass die Aufsichtsmitarbeiter in ihrer Praxis vor allem dann über Ermessensspielräume verfügen, wenn sie kooperativ agieren. Dies betrifft einerseits die *Quantität und Qualität von Beratung*, aber es betrifft auch Entscheidungen über die *Intensität von Prüfungen*. Ebenfalls eingeschlossen sind Handlungsoptionen *informeller Beeinflussung*, beispielsweise durch Verhandlungsgeschick (vgl. Haft 1992). Auch hinsichtlich des Umgangs mit Beschwerden oder den regelmäßigen Meldungen bestehen grundsätzlich Spielräume. Es ist deshalb zu unterscheiden zwischen einer *subjektiven* und einer *intersubjektiv abgesicherten Erwartungsstabilität* hinsichtlich dem Vorliegen von Mängeln oder einer Kindeswohlgefährdung, aber auch hinsichtlich der Angemessenheit der Aufsichtsaktivität. Eine subjektive Sicherheit reicht aus, um eigene Entscheidungen über die Intensität von Prüfungen sowie den Einsatz kooperati-

ver Instrumente des Einwirkens auf Träger zu steuern. Für hoheitliche Eingriffe ist jedoch darüber hinaus eine stabile Erwartung notwendig, die entweder intersubjektiv abgesichert ist oder von der zumindest erwartet wird, dass sie auch durch das zuständige Gericht geteilt wird. Sowohl Kontrolle¹⁴¹ als auch Vertrauen sind Mechanismen, die dazu dienen, in einer unsicheren Situation die Erwartungen hinsichtlich des weiteren Verlaufs zu stabilisieren. Diese Begriffe werden im folgenden Kapitel zunächst in einer Übersicht dargestellt und anschließend genauer erläutert.

1.3 Handlungsschritte der Aufsichtsbehörde

Um die bisherigen Überlegungen überblicksartig auf die Praxis der Einrichtungsaufsicht beziehen zu können, werden im Folgenden Erfahrungen aus der durch den Verfasser durchgeführten teilnehmenden Beobachtung genutzt. Vorgreifend auf die in Abschnitt V dargestellte Studie wird hier kurz aus einer Gruppendiskussion mit einem der Aufsichtsteams zitiert¹⁴². Zwei Mitarbeiter fassen darin auf gezielte Nachfrage des Verfassers die eigene Tätigkeit folgendermaßen zusammen:

- 8 MA: [...] Wir setzen diesen Rahmen, in dem sich dann die Akteure bewegen können. Und uns ist natürlich wichtig, dass wir gemeinsam diesen Rahmen klar haben. Und innerhalb dieses Rahmens gibts Spielräume, die wir mit den Trägern besprechen und die wir erlauben oder nicht erlauben, wenn die überschritten worden sind. Am Einzelfall sind wir nicht, dafür ist das Jugendamt da, was den Kinderschutz betrifft, ganz auf die Kinder bezogen. Aber für den Rahmen, da haben wir eindeutig ne Entscheidungsbefugnis und die müssen wir auch anwenden. Ja.
- 9 MB: Ich seh das auch so, dass wir im Grunde aus den verschiedenen Beteiligten sowas wie ein Puzzle, ein Bild zusammensetzen, die Interpretation des Gesamtbildes aber am Ende durch uns in Form einer Entscheidung zusammengefasst werden muss, die hoffentlich dann in ner Harmonie tatsächlich verläuft um die anderen auch gut mit im Boot zu haben, aber unter Umständen auch eben nicht. Aber, die endgültige Verantwortung, oder den Sack zubinden, oder was auch immer man für Bilder jetzt entwickeln kann, obliegt uns.

DokOC, 8-9

Die Aufsichtsmitarbeiter charakterisieren ihre Rolle so, dass sie an zentraler Position dafür zuständig sind, die anderen verantwortlichen Akteure zusammenzubringen und aus den durch diese bereitgestellten oder

¹⁴¹ Wenn nicht anderweitig kenntlich gemacht, wird „Kontrolle“ hier im Sinne von „Prüfung“ verstanden, nicht im Sinne von „Steuerung“. Der Begriff ist sowohl im Deutschen als auch im Englischen mehrdeutig.

¹⁴² Methodische Erläuterungen zu den Transkripten folgen in Kapitel IV.2.2.2B.

selbst gewonnenen Informationen¹⁴³ ein „Gesamtbild“ zusammenzusetzen. Dieses Bild muss bewertet und schließlich in einen „Rahmen“ gefasst werden, der die Autonomie des Einrichtungsträgers begrenzt. Ergebnis der Entscheidung ist also, ob und inwieweit in die Trägerautonomie eingegriffen oder auf diese Einfluss genommen wird. Der Entscheidung liegt eine Bewertung zugrunde, deren erster Schritt zunächst individuell durch den jeweils zuständigen Mitarbeiter erfolgt. Gegebenenfalls wird vor der Entscheidung eine Absicherung vorgenommen, beispielsweise durch Rücksprache mit dem Team oder einem Vorgesetzten. Die hier verwendete Metapher des „Bildes“ wird in Abbildung 7 aufgegriffen, um die bereits in den vorigen Kapiteln verwendeten Begriffe diesen Vorgehensschritten zuzuordnen. Die der Abbildung folgenden Aussagen dienen als thematische Einführung und werden später noch näher erläutert und begründet.

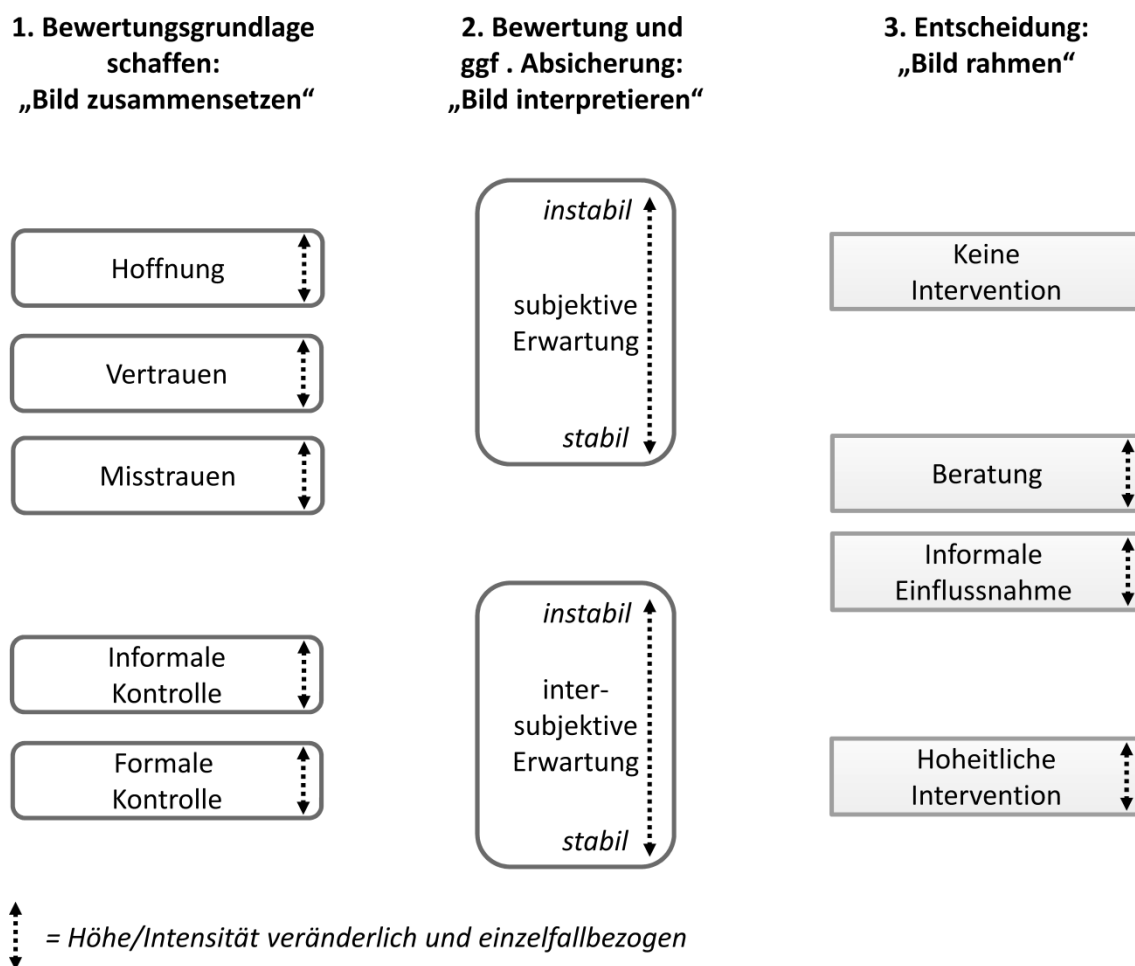


Abbildung 7: Ablaufschema zur Entscheidungsfindung seitens der Aufsichtsbehörde mit Hilfe von Kontrolle und Vertrauen (eigene Darstellung)

¹⁴³ „Informationen“ hier im weitesten Sinne, also auch Einstellungen und Meinungen, so wie die Aufsichtsmitarbeiter diese wahrnehmen.

Die Bewertungsgrundlage kann als ein bestimmter Grad von Information verstanden werden, der beim „Zusammensetzen“ des Bildes erreicht wird. Das „Bild“ kann im Ergebnis mehr oder weniger lückenhaft zusammengesetzt sein. Beim „Zusammensetzen“ wirken fünf wesentliche Mechanismen zusammen, die jeweils unterschiedlich stark ausgeprägt sein und auf jedes „Bild“ einen unterschiedlichen Einfluss ausüben können. Erstens ist dies die *formale Kontrolle*, also das formal festgelegte Einholen von bestimmten Informationen über den Träger und die Einrichtung und ihr Abgleich mit einem Soll-Wert. Dazu gehören Daten über die Einrichtung und Meldungen über Personal in der Einrichtung. Aufgrund der Komplexität von Einrichtungen und des dortigen Geschehens ist das Bild, das sich hieraus ergibt, zwangsläufig unscharf und lückenhaft. Um in der Metaphorik zu bleiben, könnte man davon sprechen, dass die formale Kontrolle lediglich einige grobe Linien erfasst. Zweitens können Ergebnisse *informaler Kontrolle* das Bild ergänzen, beispielsweise in Gestalt des persönlichen Eindrucks, den die Aufsichtsmitarbeiter in Gesprächen mit Trägervertretern oder bei Besuchen der Einrichtung gewinnen. Ein dritter Aspekt ist das *Vertrauen*, das dem Träger seitens des Aufsichtsmitarbeiters geschenkt wird. Auch Vertrauen kann das Bild ergänzen, das die Grundlage einer Interpretation und Bewertung durch die Aufsichtsmitarbeiter bildet. Im Gegensatz zur Kontrolle ergänzt Vertrauen das Bild jedoch nicht durch zusätzliche Informationen, sondern es werden Lücken durch die Aufsichtführenden selbst gefüllt, indem sie von vorhandenen Informationen und Erfahrungen ausgehen und diese generalisieren. Nicht als das Gegenteil von Vertrauen, sondern als eigenständige Variable muss viertens auch das *Misstrauen* genannt werden. Dieses Misstrauen ist für eine Aufsichtsbehörde strukturell konstitutiv und bleibt deshalb zu einem gewissen Anteil auch bei einem idealen Vertrauensverhältnis bestehen. Fünftens schließlich muss als Einflussfaktor auch die *Hoffnung* genannt werden, also „blindes Vertrauen“. In der Bild-Metaphorik handelt es sich hierbei um ein nicht begründbares „Ausmalen“ von Lücken im Bild.

Das „Bild“, das durch das Zusammenspiel von Kontrolle, Vertrauen, Misstrauen und Hoffnung entstanden ist, wird in einem zweiten Schritt interpretiert. Die Interpretation wiederum führt zu einem bestimmten Grad von *Erwartungsstabilität* – zunächst subjektiv bei dem zuständigen Aufsichtsmitarbeiter. Eine hohe Erwartungsstabilität kann sich sowohl auf die positive Erwartung beziehen, dass ein Träger seiner Verantwortung zur Gewährleistung des Kindeswohls gerecht wird, als auch auf die negative Erwartung, dass der Träger dies gerade nicht gewährleisten kann. Wichtig ist zu beachten, dass der Grad von Erwartungsstabilität sich nicht automatisch aus einem bestimmten Bild ergibt, sondern erst aus dessen

Interpretation und Bewertung. Ob ein Bild als „klar“ oder „scharf“ bewertet wird, hängt in erster Linie nicht von dem „objektiven“ Bild selbst, sondern von dessen Interpretation ab.

Je nach den Umständen des Einzelfalls kann nun vor der Entscheidung noch ein Schritt der *Absicherung* erfolgen, in dem der Aufsichtsmitarbeiter seine subjektive Bewertung mit anderen Akteuren, beispielsweise Kollegen oder Vorgesetzten, abgleicht. Bei beiden Bewertungsschritten gilt, dass die erreichte Erwartungsstabilität auch danach noch sehr niedrig sein kann – das „Bild“ bleibt also möglicherweise trotzdem unscharf.

In Abhängigkeit vom Grad der erreichten Erwartungsstabilität lassen sich vier wesentliche Entscheidungsalternativen unterscheiden. Erstens kann entschieden werden, dass *keine Intervention* oder Einflussnahme erfolgt. In dem Fall wird davon ausgegangen, dass sich das gegebene Bild in vertretbarer Weise „rahmen“ lässt. Diese Entscheidung kann grundsätzlich immer dann getroffen werden, wenn mindestens die groben Linien formaler Kontrollergebnisse dem nicht widersprechen, also in einen als vertretbar angesehenen Rahmen passen.

Zweitens kann die Entscheidung dahingehend lauten, den Träger fachlich in seiner Aufgabenwahrnehmung zu *beraten*. Je nach Ausführung kann dies drittens auch so angelegt sein, zu versuchen, das Trägerhandeln durch Argumentation, Überzeugung oder Verhandlungsgeschick zu *beeinflussen*. Diese Varianten stehen natürlich nur dann zur Verfügung, wenn der Träger kooperiert. Ob die Kooperation „freiwillig“ aufgrund geteilter Ziele von Träger und Aufsichtsbehörde, durch geschickte Einflussnahme, aus pragmatischen Gründen oder lediglich zur Vermeidung von Sanktionen zustande kommt, spielt hierfür zunächst keine Rolle. Wie erwähnt liegen in der Ausgestaltung dieser Bereiche Handlungsspielräume der einzelnen Mitarbeiter.

Verweigert sich der Träger einer kooperativen „Rahmung“ des Bildes, indem er Beratungsangebote ausschlägt und sich auch nicht durch Auseinandersetzungen beeinflussen lässt, steht viertens noch die Möglichkeit zur Verfügung, *hoheitlich zu intervenieren*. Da der Trägerautonomie ein hoher Stellenwert in der Rechtssystematik zukommt, kann eine solche Intervention jedoch nur erfolgen, wenn erstens eine Kooperation tatsächlich nicht möglich ist und zweitens eine hohe (negative) Erwartungsstabilität seitens der Aufsichtsbehörde vorliegt, dass der Träger nicht bereit oder in der Lage ist, das Kindeswohl zu gewährleisten bzw. eine Gefährdung abzuwenden. Die Bewertungsgrundlage für diese Erwartung muss außerdem intersubjektiv nachvollziehbar und abgesichert sein, damit sie vor

Gericht Bestand haben kann. Dies ist bei formalen Verstößen, also wenn sich bereits die „groben Linien“ nicht „einrahmen“ lassen, augenscheinlich deutlich einfacher zu erreichen, als z. B. bei einem subjektiv „schlechten Eindruck“. Denn die oben beschriebenen Methoden jenseits formaler Kontrolle, das „Bild“ weiter auszufüllen, sind grundsätzlich schwieriger intersubjektiv nachvollziehbar zu belegen. Da das Vorliegen von Voraussetzungen für hoheitliche Interventionen und das anzuwendende Verfahren durch Gerichte vergleichsweise streng geprüft wird, bestehen in diesem Bereich kaum Handlungsspielräume der Behörde¹⁴⁴.

Der gesamte hier dargestellte Prozess wird potenziell durch zwei Kategorien von Faktoren beeinflusst: Erstens personale Faktoren, nämlich Persönlichkeit, Erfahrungen, Fähigkeiten, Motive und Engagement der involvierten Aufsichtsmitarbeiter; zweitens Rahmenbedingungen wie Bundes- und Landesgesetze, bestehende Richtlinien und sonstige formale Vorgaben der Behörde, Vereinbarungen auf überregionaler Ebene (Rahmenverträge etc.), Vereinbarungen im Team, der Teamkultur, Gewohnheit und nicht zuletzt zeitliche, finanzielle und sonstige Ressourcen. Diese Faktoren führen insgesamt zu einem bestimmten Verständnis von Rolle und Verantwortung seitens der Behörde und ihrer Mitarbeiter. Dieses wirkt sich darauf aus,

- mit welchen Mitteln die Bewertungsgrundlage geschaffen wird,
- welcher Informationsgrad inwieweit und mit welchen Mitteln zu einer stabilen subjektiven Erwartung führt,
- wann und wie subjektive Bewertungen intersubjektiv abgesichert werden,
- unter welchen Bedingungen welche „Rahmungs“-Entscheidungen getroffen werden und
- wie die Entscheidungsalternativen praktisch umgesetzt werden.

Die empirische Untersuchung dazu, wie diese Prozesse ausgestaltet werden, folgt in Abschnitt V. Hier werden zunächst die bisher nicht weiter erklärten Begriffe und ihre theoretischen Implikationen beleuchtet.

¹⁴⁴ Solche ergeben sich lediglich durch unterschiedliche Auslegung der häufig unklaren Rechtslage. Entsprechend handelt es sich nicht um der Behörde bewusst zugestandene Freiräume, sondern um die praktische Notwendigkeit, bis zu einer etwaigen gerichtlichen Prüfung zeitkritische Entscheidungen treffen zu müssen.

2. Kontrolle und Vertrauen

Sowohl Kontrolle als auch Vertrauen können als Antworten auf die Frage verstanden werden, wie Akteure positive Erwartungen hinsichtlich des Verhaltens anderer Akteure formen können, deren Handlungen für sie potenziell von positiver oder negativer Bedeutung sind, denen gegenüber sie also *verwundbar* sind (Möllering 2005, S. 286). Das Spannungsverhältnis von Kontrolle und Vertrauen betrifft sowohl die Ebene der konkreten Interaktion zwischen den zuständigen Aufsichtsmitarbeitern und Trägervertretern (Kontrolle und Vertrauen als Handlungsoptionen) als auch die übergeordnete Ebene der Regulierung der Einrichtungsaufsicht und ihres Verhältnisses zu nicht-staatlichen Akteuren (Kontrolle und Vertrauen als Modi für „Regierung“ bzw. „Governance“). Einige der folgenden Feststellungen gelten übergeordnet für beide Ebenen, teilweise müssen diese jedoch analytisch getrennt werden.

2.1 Formale und informale Kontrolle

2.1.1 Definition und Bedingungen (formaler) Kontrolle

Der Begriff „Kontrolle“ im hier verwendeten Wortsinn meint zunächst einen Vergleich zwischen einem „Ist“- und einem „Soll“-Zustand. Er leitet sich aus dem französischen „contrerôle“ ab, das „Gegen-“ oder „Zweitregister“ bedeutet (Duden Online 2013). *Formale Kontrolle*, also ein geregelter Soll-Ist-Vergleich, kann dann angewendet werden, wenn drei wesentliche Bedingungen erfüllt sind:

- Sowohl für den zu kontrollierenden *Prozess* als auch für das erwartete *Ergebnis* der Tätigkeit müssen *messbare Kriterien im Voraus* festgelegt werden, anhand derer bestimmbar ist, wann eine Kontrolle negativ oder positiv ausfallen wird. Diese Kriterien müssen formalisiert sein, also beispielsweise in Form von Regeln oder Verträgen vorliegen.
- Zweitens muss es möglich sein, das Einhalten dieser Regeln zu *überprüfen*. Dazu ist entweder eine enge Zusammenarbeit zwischen Kontrollierten und Kontrollierenden notwendig oder es müssen funktionale Monitoring-Systeme eingerichtet werden.
- Drittens muss es möglich sein, Regelbrüche zu *sanktionieren* (Bijlsma-Frankema/Costa 2005, S. 264; ähnlich auch Edelenbos/Eshuis 2012, S. 650).

Wie im historischen Rückblick deutlich wurde, scheiterte formale Kontrolle im Kontext der Heimaufsicht in den 1950er bis 1970er Jahren häu-

fig an fehlenden Sanktionsmöglichkeiten der Behörden, da sie von dem Angebot der Träger abhängig waren und deshalb eine „symbiotische Beziehung“ bestand (siehe Kapitel II.5.2.1). Diese starke Verflechtung liegt heute aufgrund der Trennung von Kostenträger- und Aufsichtsverantwortung sowie des starken Wachstums und der Diversifizierung der Einrichtungslandschaft augenscheinlich nicht mehr vor. Kritisch ist jedoch der erstgenannte Aspekt zu bewerten: Die formale Kontrolle komplexer Einrichtungssituationen würde ihre Operationalisierung zu messbaren Kriterien erfordern. Wie dargestellt, existieren solche Kriterien nur rudimentär in den bundesgesetzlichen Regelungen. In einigen Bereichen, etwa in Form von Personalschlüsseln, die seitens des LVR-Landesjugendamtes Rheinland in Richtlinienpapieren festgelegt wurden, sind behördenspezifische Grenzwerte vorhanden (siehe Kapitel I. 4.2.2 B). Wie ausführlich dargelegt wurde, gestaltet sich die Fundierung solcher Kriterien jedoch sehr schwierig, und diese Entwicklung schreitet nur langsam und zögerlich voran¹⁴⁵. Hinzu kommt die zweite Bedingung: Die Kriterien müssen nicht nur definiert, sondern auch effektiv geprüft werden können. Da eine enge Zusammenarbeit zwischen Behörde und Einrichtung aufgrund fehlender Ressourcen kaum möglich ist, wären hierzu Monitoringsysteme notwendig. Diese bestehen derzeit nur in Form der Meldepflichten sowie mittelbar in Form der Stärkung von Beschwerdestrukturen in Einrichtungen. Beide Monitoringformen sind jedoch stark von der Mitarbeit des Trägers abhängig. Inwieweit diese Formen dennoch effektiv zum Schutz von Minderjährigen beitragen, sich also zur Kontrolle der Prozesse und Ergebnisse der Einrichtung eignen, müsste empirisch geprüft werden. Offensichtlich ist jedoch, dass nur ein sehr geringer Ausschnitt der Einrichtungsrealität als Information an die Aufsichtsbehörde übermittelt werden kann. Der „Vorteil“ formaler Kontrolle im Kontext des oben dargestellten Ablaufschemas besteht darin, dass Ergebnisse regelkonform durchgeführter formaler Kontrollen automatisch zu einer intersubjektiven Erwartungsstabilität führen. Denn die zugrundeliegenden Regeln sind bereits Ausdruck einer übergreifenden Verständigung über die Folgen von Kontrollergebnissen¹⁴⁶.

Liegen die Voraussetzungen für formale Kontrolle nicht vor, bzw. kann darüber keine hinreichende Bewertungsgrundlage erzielt werden, kön-

¹⁴⁵ Das Thema „Standards“ bzw. „Mindestanforderungen“ wird im nächsten Kapitel noch aufgegriffen.

¹⁴⁶ „Die Institutionen an sich [...] bündeln in den ihrer Struktur zugrunde liegenden Prinzipien und Normen den Bezug auf das Gemeinwohl, der in den Augen der Bürger dem politischen Personal zu häufig fehlt“ (Hartmann 2011, S. 286).

nen auch *informale Kontrollmechanismen* eingesetzt werden (vgl. Das/Teng 1998, S. 505 ff.). Gemeint ist damit eine situationsabhängige Informationssammlung über den Interaktionspartner im weitesten Sinne. Ein Soll-Ist-Vergleich findet zwar statt, ist aber nicht geregelt. Kriterien für das „Soll“ und auch der Prozess der Feststellung des „Ist“ werden bei informaler Kontrolle nicht zwangsläufig im Voraus expliziert. Formen informaler Kontrolle – darunter *soziale Kontrolle*¹⁴⁷ (vgl. Shapiro 1987, S. 631) – können während der Interaktion zwischen Behörde und Träger zur Anwendung kommen. Wenn sich Behörde und Träger beispielsweise über Ziele und Maßgaben verständigen, erhält die Behörde Informationen, die auf Motive, Werte und Normen der verantwortlichen Beschäftigten des Trägers schließen lassen (vgl. Das/Teng 1998, S. 502).

Soziale Kontrolle ist besser geeignet, bisher stillschweigendes Wissen zu erforschen und darauf basierende Werte zu schaffen, während formale Kontrolle besser zum Ausnutzen von bereits erkanntem Wissen geeignet ist (Bijlsam-Frankema/Costa 2005, S. 267). Soziale Kontrolle soll daher über Verständigungen hinsichtlich der Motive, Einstellungen und Ziele der Interaktionspartner auch Inkongruenzen reduzieren (Bijlsam-Frankema/Costa 2005, S. 267, vgl. auch Das/Teng 1998, S. 502). In anderen Worten besteht der Hauptaspekt bei sozialer Kontrolle in dem *Aufbau von Beziehungen*, in denen eine gemeinsame Praxis bzw. ein gegenseitiges Verständnis etabliert wird (Bijlsam-Frankema/Costa 2005, S. 267). Formale Kontrollformen setzen hingegen bereits ein gemeinsames Verständnis – beispielsweise der verwendeten Kriterien – voraus. Kurz: „[F]ormal control is more of a strict evaluation of performance while social control is about dealing with people“ (Das/Teng 1998, S. 501).

Informale Kontrolle kann dementsprechend auch Kriterien berücksichtigen, die im Voraus nicht quantifiziert werden können. Da weder das Vorgehen noch das Ergebnis informaler Kontrolle geregelt sind, führt sie jedoch nicht unmittelbar zu intersubjektiver, sondern im Idealfall nur zu subjektiver Erwartungsstabilität.

¹⁴⁷ Für den Begriff der sozialen Kontrolle gilt in besonderem Maße, dass er zweideutig ist und häufiger im Sinne von „Steuerung“ als im Sinne von „Prüfung“ verwendet wird. Im hier zugrunde gelegten Verständnis wird der Begriff zwar in erster Linie als „Prüfung“ verstanden, jedoch wird davon ausgegangen, dass der Steuerungsaspekt eng damit zusammenhängt. Denn im Rahmen der sozialen Interaktion können Prüfungen, Interpretationen und „Sanktionen“ – beispielsweise in Form „kritischer“ Mimik – unmittelbar aufeinander folgen bzw. sich vermischen und die Dynamik der Situation bestimmen.

2.1.2 *Formale Kontrolle und Standards*

Die Anwendung formaler Kontrolle mit Hilfe messbarer und formal festgelegter Kriterien ist in den meisten ökonomischen Bereichen selbstverständlich. In einem zunehmend komplexen, diversifizierten und globalisierten Wirtschaftssystem werden allerdings die oben genannten drei Bedingungen immer häufiger nicht erfüllt (vgl. auch Endreß 2001, S. 161). Im Vergleich zu fordistischer Produktion, in der eine möglichst totale formalisierte Kontrolle über Prozesse und Ergebnisse angestrebt wurde, tendieren moderne Unternehmen heute daher verstärkt zu Formen der Erwartungsstabilisierung, die nicht auf formaler Kontrolle basieren (vgl. Bijlsma-Frankema/Costa 2005, S. 264 f.).

Im Bereich der Sozialen Arbeit wurde eine Verstärkung formaler Kontrollmechanismen zunächst vor allem im Kontext des „New Public Management“ (NPM) vorangetrieben. Es lässt sich ein direkter Zusammenhang zwischen (formaler) Kontrolle und den Idealen des NPM beschreiben:

„Control plays an important role in the NPM [...]. Control is applied to simplify phenomena by regulating them, not allowing randomness, but reducing the array of possible trajectories. In the NPM approach, complexity of the public sector is handled through control mechanisms like performance indicators, explicit standards, and control protocols“ (Edelenbos/Eshuis 2012, S. 650).

Während Aspekte des NPM (in Deutschland unter der Bezeichnung „Neues Steuerungsmodell“) auf die gesamte öffentliche Verwaltung angewendet wurden, lassen sich auch direkte Bezüge zu Fragestellungen der Sozialen Arbeit und insbesondere auch des Schutzauftrags bei Kindeswohlgefährdung benennen:

„Managerialistische Attitüden und Routinen stiften Sicherheit dort, wo die Verunsicherung besonders groß ist – die Erfahrungen mit dem (vermeintlichen) Versagen des Kinderschutzes liefern dazu hervorragendes Anschauungsmaterial. [...] Verträge, Zahlen und harte Belege rücken an die Stelle von Institutionenvertrauen und Abstimmungsprozessen, bei denen es um gute Argumente geht. Damit zusammenhängend können dann auch Umdeutungen dessen erfolgen, was in sozialen und gesundheitsbezogenen Dienstleistungssektoren als ‚professionell‘ gilt; in der Tat scheinen betriebswirtschaftlich begründete Rationalisierung, numerische Steuerung, outputorientierte Bewertung etc. bei vielen Akteuren dort heute nicht als Ausdruck von Deprofessionalisierung, sondern als Symbol für Modernisierung begriffen zu werden“ (Bode 2012, S. 195).

Bode setzt hier also die verstärkte Anwendung von formaler Kontrolle und deren Ermöglichung durch Standardisierungen mit dem Professionsverständnis in Beziehung. Die Frage, in welchem Maße formale Kontrolle angewendet wird, wirkt sich darauf aus, wie Professionalität in diesem

Bereich bestimmt wird. Ähnlich weist auch Polutta auf die Folgen der Ausweitung von Standardisierung und formaler Kontrolle auf den Sektor der Sozialen Arbeit hin. Dabei bezieht er sich vor allem auf den (Teil-)Aspekt der Ergebnis- oder Wirkungsmessung:

„Sowohl öffentliche Kosten- und Leistungsträger (z. B. Jugendämter) als auch Dienstleistungserbringer (z. B. Freie Bildungs- und Jugendhilfeträger) werden von einer Rationalität des Ausweisens von Erfolgen und Leistungen bestimmt [...]. Gleichzeitig [...] sehen sich Fachkräfte in der gleichen Rationalität mit neuen Methoden, Verfahren und Standards für ihr Handeln konfrontiert. Denn die Einführung jener Standards geht mit einer Professionskritik bzw. einem Vertrauensverlust gegenüber professioneller Fallbearbeitung einher, welche durch externen Nachweis von Ergebnissen ersetzt werden soll“ (Polutta 2011, S. 72).

Kritisch wird diese Entwicklung vor allem deshalb beurteilt, weil in der Sozialen Arbeit insbesondere solche Tätigkeiten besondere Wirksamkeit entfalten können, die sich auf die professionelle Beziehung zwischen Fachkraft und Klienten beziehen und nicht durch formale Standardisierungen gesteuert werden können:

„Wirkfaktoren mit insgesamt einer relativ hohen Varianzaufklärung liegen [...] insbesondere im Arbeitsbündnis zwischen Fachkräften und jungen Menschen (zentrale empirisch erfasste Dimensionen sind hier Zeit und Vertrauen) sowie zentral in den subjektiv von Kindern und Jugendlichen wahrgenommenen Beteiligungsmöglichkeiten im Hilfeprozess [...]. Darüber hinaus ließen sich jedoch weder die pädagogischen Aktivierungsmethoden noch die auf das Handeln von Fachkräften bezogenen Standardisierungsformen der pädagogischen Diagnose und Hilfeentscheidungen als derartige wirkungsförderliche Bedingungen identifizieren. Im Gegenteil waren es die Momente professioneller Autonomie und professionsbestimmter Organisationsform in den Einrichtungen der Jugendhilfe, die einen Betrag zu wirkungsvollen Hilfen für junge Menschen leisten“ (Polutta 2011, S. 78).

Während also formale Kontrolle im Wirtschaftssystem offenbar immer weniger als funktional betrachtet wird, da die zu kontrollierenden Prozesse immer komplexer werden, scheinen in den ohnehin immer schon komplexen pädagogischen Bereichen die Versuche von Komplexitätsreduzierung durch Kontrolle und Standardisierung noch zuzunehmen. Als mögliche Gründe wurden bereits Misstrauen in die Profession, die Professionellen oder die Institutionen Sozialer Arbeit genannt, sowie das Streben nach größerer Sicherheit in unsicheren Situationen. Standards können daher nicht nur der „Disziplinierung“ von Fachkräften dienen, sondern auch zu deren „Absicherung und Entlastung“ beitragen (Merchel 2005, S. 180). Werden Regeln und Maßstäbe aufgestellt, ist grundsätzlich auch der entlastende Nachweis möglich, dass sie eingehalten wurden und somit keine Schuld an möglicherweise dennoch eingetretenen Schädigungen von Kindern besteht (Merchel 2005, S. 180). Ein weiterer Grund

wird ebenfalls von Merchel benannt: „Standards‘ werden [...] zu einem sozialpolitischen Abwehrinstrument in der aktuellen Auseinandersetzung um die Verteilung von Ressourcen“ (Merkel 2005, S. 180). Die Festlegung bestimmter quantifizierbarer Größen als „Standard“ soll also einen unbegrenzten Abbau von Ressourcen verhindern. Damit geht jedoch das Risiko einher, dass „Mindeststandards“ zum Maßstab fiskalischer Entscheidungen werden und über das Minimum hinausgehende Bedarfe nicht mehr als legitim betrachtet und im Budget nicht berücksichtigt werden (vgl. Merkel 2005, S. 181).

Gleichsam als Mittelweg zwischen detaillierten und quantifizierten Standards, die weder der Komplexität von Erziehungsprozessen noch der notwendigen professionellen Autonomie für eine wirksame Beziehungsarbeit zwischen Pädagoge und Adressat gerecht werden können, und einer völlig unkontrollierten Praxis werden auch „Leitlinien“ oder „Qualitätskriterien“ gefordert (vgl. Merkel 2005). Diese enthalten Formulierungen, die nicht mess- und prüfbaren Indikatoren entsprechen, sondern die als „programmatische Bewertungsmaßstäbe als Grundlage für eine Reflexion und für einen Diskurs über die Angemessenheit pädagogischen Handelns“ (Merkel 2005, S. 179) bezeichnet werden können. Wie konkret und damit auch wie „kontrollierbar“ diese Leitlinien formuliert sind oder sein sollten, ist in der Fachdebatte noch umstritten. Instrumente, die die Idealform formaler Kontrolle erlauben, werden jedoch überwiegend abgelehnt:

„Detailreiche Qualitätsvorgaben, überprüfbare Indikatoren und vermeintliche Wirkfaktoren in Form von Checklisten sind kontraindiziert, vor allem in Handlungsfeldern, die Kindern und Jugendlichen zu mehr Autonomie und Selbstbewusstsein verhelfen wollen, weil diese solche Werte in ihren Herkunftsmilieus entbehren müssen. Es kann also nicht sein, dass wir im Rahmen der rasanten Diskussion um mehr Schutz von Kindern und Jugendlichen in Institutionen nunmehr auf Kulturen der Kontrolle und Angst bauen sollen. Das Gegenteil ist gefragt und dies kann nur durch eine entschleunigte Debatte geleistet werden, die alle Akteur/inn/e/n der Fach- und Politikszene einbezieht und die auf eine hohe Autonomie und auf Vertrauen in die Institutionen und die Menschen setzt, denen der Schutz von Kindern und Jugendlichen ein persönliches Anliegen ist“ (Wolff 2010, S. 540).

Es ist also festzuhalten, dass Elemente formaler Kontrolle im Bereich der Einrichtungsaufsicht nur begrenzt anwendbar sind, da die dazu notwendigen Standardisierungen nicht geeignet wären, um pädagogische Qualität angemessen zu bewerten. Die „Leitlinien“, die derzeit häufig auch unter dem Begriff der „Standards“ diskutiert werden, erhöhen zwar die „Bewertbarkeit“ Sozialer Arbeit, diese Bewertung kann jedoch nicht ausschließlich formalisiert erfolgen. Als ergänzender Regierungsmodus wird

daher teilweise – etwa oben von Wolff – mehr Vertrauen in die Fachkräfte und Institutionen empfohlen.

2.2 Vertrauen

2.2.1 Begriffsdefinition Vertrauen

Der Begriff des Vertrauens ist einerseits alltäglich, andererseits aber auch mehrdeutig. Es soll deshalb zunächst eine Begriffsbestimmung erfolgen, beginnend mit der etymologischen Herleitung:

„Trauen‘ (wagen) ist der Wortgruppe ‚Teer‘ zuzuordnen (indogerm. Eiche/Baum), zu der auch Worte wie ‚treu‘ und ‚Trost‘ gehören. Angespielt wird dabei auf die Festigkeit von Eichen/Bäumen bzw. des Festigen von Schiffen mittels Teer (‚Trost‘: innere Festigkeit, ‚treu‘: fest wie ein Baum, ‚trauen‘: fest werden)“ (Cleppien 2012, S. 51).

Die Vorsilbe „Ver-“ leitet sich im Fall von „Vertrauen“ vom gotischen „fair-“ ab, das ursprünglich „rings herum“, im übertragenden Sinn aber auch „völlig“ bedeutet (Leopold 1907, S. 14, 186). Gemäß der Herkunft der Wortbedeutung verweist „Vertrauen“ also auf eine völlige (mentale oder emotionale) Festigkeit oder Sicherheit, man könnte auch sagen „feste Überzeugung“ oder „hohe Erwartungsstabilität“. Im üblichen Sprachgebrauch meint „Vertrauen“ entweder den Prozess, der zu dieser Sicherheit führt (im Sinne von „Vertrauen schenken“) oder auch das Ergebnis, also einen Zustand von Erwartungsstabilität. Da dieses Ergebnis, wie im obigen Schema gezeigt, auch durch Kontrolle erreicht werden kann, wird „Vertrauen“ hier vor allem auf den Prozess des Schenkens von Vertrauen bezogen. Das Ergebnis wird weiterhin neutral als „Erwartungsstabilität“ bezeichnet.

Der Begriff des Vertrauens ist in verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen und Lebensbereichen mit zahlreichen weiteren uneinheitlichen und häufig unreflektierten Bedeutungen verbunden¹⁴⁸. In dieser Arbeit wird der Begriff in einem bestimmten Verständnis verwendet, nämlich angelehnt an eine aktuelle „Arbeitsdefinition“ des Philosophen Martin Hartmann:

„Vertrauen ist eine relationale, praktisch-rationale Einstellung, die uns in kooperativer Orientierung und bei gleichzeitiger Akzeptanz der durch Vertrauen entstehenden Verletzbarkeiten davon ausgehen lässt, dass ein für uns wichtiges Ereignis oder eine für uns wichtige Handlung in Übereinstimmung mit unseren

¹⁴⁸ Einen Überblick über die unterschiedliche Begriffsverwendung in Psychologie, Soziologie, Anthropologie, Theologie, Pädagogik, Politik, Medizin, Recht, Statistik und weiteren Bereichen gibt Schmitt (2000).

Wünschen und Absichten eintritt, ohne dass wir das Eintreten oder Ausführen dieses Ereignisses oder dieser Handlung mit Gewissheit vorhersagen oder intentional herbeiführen können und so auf eine Weise, dass sich das durch Vertrauen ermöglichte Handeln unter eine Beschreibung bringen lässt, die wesentlich einen Bezug auf das Vorliegen verschiedener Handlungsoptionen enthält“ (Hartmann 2011, S. 56).

Die wichtigsten Elemente dieser Definition werden im Folgenden näher erläutert. Von besonderer Relevanz sind vor allem diese Aspekte:

- Vertrauen entspricht nicht „Wissen“ oder „Gewissheit“, kann sie aber unter bestimmten Bedingungen funktional ersetzen, denn
- Vertrauen ermöglicht die Wahl bestimmter Handlungsoptionen, die ohne Vertrauen nicht bestünden.
- Im Unterschied zu Gewissheit ist Vertrauen jedoch mit der Entscheidung verbunden, ein Risiko auf Verletzung zu akzeptieren.
- Wie hier bereits anklingt, hängt Vertrauen eng mit „kooperativer Orientierung“ des Vertrauenden zusammen. Denn – dies ist eine zentrale These Hartmanns, die später noch aufgegriffen wird – mit Vertrauen ist im Gegensatz zur „Gewissheit“ eine spezifische normative Entscheidung verbunden: die Wertschätzung der *Selbstständigkeit* desjenigen, dem vertraut wird.
- Auch die kooperative Orientierung desjenigen, dem vertraut wird, ist zentral. Denn gerade dessen „unterstützende Kooperationsakte“ (Hartmann 2011, S. 82) sind der eigentliche Gegenstand des Vertrauens. Dass sich Vertrauen auf die erwartete Kooperation des Gegenübers bezieht, bezeichnet Hartmann als „Relationalität“ der Einstellung des Vertrauens (Hartmann 2011, S. 82).

2.2.2 Die Rationalität des Vertrauens

Obwohl Vertrauen nicht „Wissen“ oder „Gewissheit“ entspricht, bezeichnet Hartmann es als eine „praktisch-rationale Einstellung“. Damit ist gemeint, dass es „Gründe des Vertrauens“ (Hartmann 2011, S. 10, Hervorhebung dort) gibt. Solche Gründe, die zur Entstehung von Vertrauen führen, wurden in zahlreichen empirischen Studien untersucht¹⁴⁹. Die Ergebnisse weichen nur in Details voneinander ab, die sich zum Teil durch die unterschiedlichen Fragestellungen und Bedingungen der Studien erklären lassen. Häufig zitiert wird eine Studie von Gabarro (1978), der die Entstehung von Vertrauen in Arbeitsbeziehungen zwischen Vorgesetzten

¹⁴⁹ Beispielsweise zusammengefasst bei Neuberger 2006, S. 18 ff. und Späth 2008, S. 62 ff.

und Untergebenen untersuchte. Insgesamt unterscheidet Gabarro als Einflussfaktoren Charaktervariablen (Integrität, Motive, Konsistenz, Aufgeschlossenheit, Diskretion), Kompetenzvariablen (Hard- und Softskills¹⁵⁰) und Urteilskraft (Gabarro 1978, S. 295 ff.). Gabarro gewichtet diese Faktoren zwar unterschiedlich stark¹⁵¹, Graeff kommt in einem Vergleich der Ergebnisse Gabarros mit einigen weiteren Studien jedoch zu dem Schluss, „daß sich das Vertrauen als eine Summe der einzelnen Faktoren ergibt, bei der Interaktionseffekte vernachlässigt werden können“ (Graeff 1998, S. 59). Es wird daher auch in der vorliegenden Betrachtung auf eine unterschiedliche Gewichtung der verschiedenen Vertrauensfaktoren verzichtet. Die einzelnen Elemente, die sich zu Vertrauen summieren, wurden immer wieder mit leichten Variationen bestätigt, besonders elaboriert in einer Untersuchung von Butler (1991), der sich auf Gabarros Erkenntnisse bezog. Butler führte Interviews mit 84 Führungskräften, aus denen er folgende Bedingungen für Vertrauen kondensierte und ihre Homogenität, Validität und Reliabilität auch mit Hilfe mehrerer quantitativer Studien testete (Butler 1991, S. 643):

„Die zehn Vertrauensbedingungen waren

- die Verfügbarkeit und Anwesenheit der Zielperson (availability)
- die Kompetenz (competence)
- die Verhaltenskonsistenz (consistency)
- die Diskretion bei vertraulichen Informationen (discreetness)
- die Fairness (fairness)
- die Integrität (integrity)
- die Loyalität (loyalty)
- die Offenheit (openness)
- das Einhalten von Verprechungen (promise fulfillment)
- die Aufgeschlossenheit und Ansprechbarkeit für neue Ideen und Vorstellungen (receptivity)“ (Graeff 1998, S. 60, der hier die von Butler 1991, S. 648, beschriebenen Dimensionen übersetzt)

¹⁵⁰ Die Begriffe „Hardskills“ und „Softskills“ werden nicht durch Gabarro verwendet, sondern stellen eine vereinfachende Interpretation des Verfassers dar.

¹⁵¹ Aus Sicht der befragten Vorgesetzten waren Integrität, Kompetenz und Konsistenz die wichtigsten Faktoren, in anderer Richtung waren für die Mitarbeiter Integrität, Motive und Aufgeschlossenheit die wichtigsten Elemente, um Vertrauen in den Vorgesetzten zu entwickeln (Gabarro 1978, S. 298, vgl. auch Graeff 1998, S. 57).

Laut Butler sind diese Dimensionen übertragbar auf andere professionelle Beziehungen (1991, S. 658)¹⁵². In einer anderen Variante schlagen Mayer/Davis (1999) statt dessen die Verwendung der Dimensionen „Fähigkeit“, „Wohlwollen“ und „Integrität“ vor. Auch die Ergebnisse einer Studie von Müller (1997) weichen nicht grundsätzlich von Butlers Dimensionen ab. Er stellt die These auf, dass vor allem faire Entscheidungsverfahren in Institutionen Vertrauen schaffen. Für Müller lassen sich die „Merkmale wahrgenommener Verfahrensfairneß“ in „Personenübergreifende Merkmale“ – „Beteiligung („voice“)“, „Konsistenz“, „Unvoreingenommenheit“, „Genauigkeit“ – und „Personenspezifische Merkmale“ – „Zuwendung („consideration“)“, „Kommunikative Integrität“, „Aufklärung“, „Ethisch-moralische Grundsätze“ – unterscheiden (Müller 1997, S. 193).

Diese Merkmale machen deutlich, dass Vertrauen nicht voraussetzungslos ist, sondern auf mehrdimensionalen Gründen beruht. Diese wiederum basieren entweder auf einer „Interaktionserfahrung mit dem konkreten System [...] oder auf eine[r] Generalisierung aus Erfahrungen mit ähnlichen Systemen“ (Schneider 2006, S. 79, Hervorhebung T. M.). Dazu auch Hartmann:

„Vertrauen kann nicht gekauft werden, es kann nicht befohlen werden und es kann auch nicht gelernt oder gelehrt werden; wie wir es auch drehen und wenden, es braucht Zeit zum Entstehen und verlangt in der Regel nach wiederholter Begegnung“ (Hartmann 2001, S. 34).

Mit anderen Worten: Begründetes Vertrauen benötigt Vertrautheit – bezogen auf das Kooperationsverhältnis zwischen Aufsicht und Einrichtungsträgern also die Vertrautheit mit genau diesem Träger oder die Vertrautheit mit einzelnen Charakteristika des Trägers, z. B. die Anwendung vertrauter Konzeptbestandteile, das Vorhandensein vertrauter Qualifikationen, die Angehörigkeit zu vertrauten übergeordneten Organisationen, die Beteiligung vertrauter Personen usw., die zu einer Generalisierung führen (vgl. Endreß 2001, S. 166 f.). Ein Beispiel für eine auf Vertrautheit basierende Generalisierung ist auch, wenn von Eigenschaften einer vertrauten Leitungsperson auf das Handeln anderer Mitarbeiter geschlossen wird und deshalb der gesamten Einrichtung Vertrauen entgegengebracht wird, obwohl nur bestimmte Personen bekannt sind.

Diese Gründe sind jedoch nicht vergleichbar mit einem „explizit durchgeführten, argumentativ strukturierten Beweisverfahren, das mir den ande-

¹⁵² Butlers Dimensionen werden daher in Abwandlung auch für die quantitative Trägerbefragung des Verfassers verwendet, daher wird in den Abschnitten IV.3.1 und VI darauf zurückgekommen.

ren als vertrauenswürdig ausweist“ (Hartmann 2011, S. 19). Vertrauen sei laut Hartmann vielmehr „eine Sache individuell wirksamer Urteilskraft“ (Hartmann 2011, S. 206). Mit dieser individuellen Urteilskraft und insbesondere ihrer Anfälligkeit für Fehler befasst sich ausführlich der Psychologe und Nobelpreisträger Daniel Kahneman. Entsprechend lautet seine Beschreibung des Vertrauens:

„Vertrauen ist ein Gefühl, in dem sich die Kohärenz der Informationen und die Leichtigkeit ihrer kognitiven Verarbeitung widerspiegeln. [...] Erklärungen hoher subjektiver Überzeugung sagen uns nur, dass eine Person in ihrem Kopf eine kohärente Geschichte konstruiert hat, nicht unbedingt, dass diese Geschichte wahr ist“ (Kahneman 2011, S. 263).

Ebenso wie Hartmann grenzt auch Kahneman diese subjektive Sicherheit, die durch Vertrauen entsteht, von jener aus einem systematischen Beweisverfahren entstandenen ab. Denn die Entstehungsbedingungen für Vertrauen werden durch die besondere Arbeitsweise des kognitiven Apparates des Menschen beeinflusst. So beschreibt Kahneman den evolutionär entstandenen Mechanismus des menschlichen Kognitionsapparates, durch den vorhandene Informationen normalerweise schnell und zunächst unreflektiert zu einer „Geschichte“ verknüpft werden. Dies dient dazu, Informationen anhand bisheriger Erfahrungen und aktueller Eindrücke möglichst schnell zu verarbeiten und plausibel zu erklären. Ist keine „schnelle“ und plausible Erklärung möglich, wird laut Kahneman ein anderer kognitiver Mechanismus aktiviert, der „langsam“ und mit erhöhter Aufmerksamkeit diese Informationen prüft. Jedoch sei nachweisbar, dass das kognitive System die Tendenz aufweist, Informationen, die die Kohärenz einer „Geschichte“ stören, auszublenden. Der Grad des Vertrauens bzw. der Überzeugung sei dann besonders hoch, „wenn uns die Geschichte, die wir uns selbst erzählen, mühelos einfällt, widerspruchsfrei daherkommt und kein konkurrierendes Szenario vorhanden ist“ (Kahneman 2011, S. 296). Diese erklärende „Geschichte“ kann deshalb auch dann entstehen, wenn relevante Informationen fehlen oder Widersprüche nicht einbezogen werden:

„Die Assoziationsmaschine ist so eingestellt, dass sie Zweifel unterdrückt und Ideen und Informationen, die mit der aktuell dominanten Geschichte vereinbar sind, ins Gedächtnis ruft. Ein Intellekt, der der Regel folgt, nur die aktuell verfügbaren Informationen zu berücksichtigen, wird viel zu leicht einen hohen Grad des Überzeugtseins erreichen, indem er alles ausblendet, was er nicht weiß“ (Kahneman 2011, S. 296).

Vertrauen basiert also – zumindest anteilig – auch auf der *Intuition* des Vertrauenden, die sich wiederum aus Kenntnissen und bisherigen Erfahrungswerten speist. In diesem Kontext ist daher die Frage relevant, inwieweit die Intuition von *Experten* (die sich von Alltagsintuition unter-

scheiden dürfte) ein hilfreiches Mittel zur Gewinnung von Erwartungsstabilität sein kann. Durch Experten intuitiv getroffene Entscheidungen seien „vermutlich sachgerecht“ (Kahneman 2011, S. 297), wenn

„zwei grundlegende Voraussetzungen für den Erwerb von Expertise erfüllt [sind] [...]:

- Eine Umgebung, die hinreichend regelmäßig ist, um vorhersagbar zu sein.
- Eine Gelegenheit, diese Regelmäßigkeiten durch langjährige Übung zu erlernen“ (Kahneman 2011, S. 296).

Zur Entwicklung von Intuition gehöre auch Feedback – je direkter dieses ausfalle, desto eher entwickle sich die nötige Übung (Kahneman 2011, S. 298 f.). Wenn diese Bedingungen erfüllt seien, könne fachliche Intuition einen Mehrwert gegenüber formalisierten Entscheidungsverfahren ergeben, „aber erst nach einer disziplinierten Erhebung objektiver Informationen und der disziplinierten Bewertung gesonderter Merkmale“ (Kahneman 2011, S. 286). Denn durch dieses zusätzliche disziplinierte Verfahren ließen sich die oben geschilderten Informationsverarbeitungsfehler vermeiden. Als Beispiele nennt Kahneman Ärzte, Pfleger, Sportler und Feuerwehrleute, die aufgrund ihrer Erfahrung Situationen „wiedererkennen“ und auch intuitiv sachgerechte Lösungen anwenden können. Als Gegenbeispiele nennt er Politikwissenschaftler oder „Stockpicker“ im Aktiengeschäft, deren intuitive Entscheidungen mangels Vorhersagbarkeit des jeweiligen Fachgebietes unzuverlässig seien (Kahneman 2011, S. 297).

Der von Kahneman beschriebene Mechanismus des Ausblendens von Zweifeln erinnert an eine bekannte soziologische Beschreibung Niklas Luhmanns, nach der Vertrauen als ein „Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität“ (Luhmann 2000) bezeichnet wird. Denn diese Reduktion von Komplexität ist einerseits im Alltag zwingend notwendig, um überhaupt „morgens sein Bett [...] verlassen [zu können]“ (Luhmann 2000, S. 1), andererseits geht sie mit dem Preis einher, dass der Reduktionsmechanismus fehlerhaft sein kann. Vertrauen geht also mit dem bewussten oder unbewussten Verzicht auf die Gewinnung oder Verarbeitung von Informationen einher, solange sich die verbliebenen Informationen kohärent verknüpfen lassen. Oder anders formuliert: Vertrauen ermöglicht eine „Entlastung von Reflexion“ (Hartmann 2011, S. 53), jedoch nur so lange, wie keine Zweifel auftreten.

Nach diesem Verständnis kann festgehalten werden, dass die oben genannten Gründe für Vertrauen nicht sinnvoll als „Beweise“ bezeichnet

werden können¹⁵³. Gambetta findet eine andere Formulierung: „Vertrauen ist eine eigenartige Überzeugung, die nicht auf Beweisen, sondern auf einem Mangel an *Gegenbeweisen* gründet“ (Gambetta 2001, S. 235, Hervorhebung dort). Für Hartmann ist diese Eigenschaft des Vertrauens ein Grund dafür, dass Vertrauen nicht den Bezug zur Realität verliert:

„Die Tuchfühlung zur Realität, die Vertrauen bewahren muss, schließt aus, dass wir auch dann vertrauen, wenn wir die Unzuverlässigkeit eines anderen eingesehen haben. Vertrauen ist in diesem Sinne zerbrechlicher oder anfälliger für negative Evidenzen als viele Emotionen. Wird es blind, dann nicht, weil es negative Eigenschaften des andern ausblendet, sondern weil es positive Eigenschaften sieht, wo keine sind“ (Hartmann 2011, S. 160 f.)¹⁵⁴.

Vertrauen kann also leicht durch „Gegenbeweise“ zerstört werden, jedoch erst, wenn solche erstens vorliegen, zweitens auch wahrgenommen und drittens auch rational „eingesehen“ werden. Es handelt sich deshalb um einen Mechanismus, der einerseits zwar nicht abgekoppelt von der Realität stattfindet (dies wäre „blindes Vertrauen“ oder bloße „Hoffnung“), der aber andererseits dennoch anfällig für Fehler ist, da Vertrauen nicht automatisch die systematische Suche nach fehlenden Informationen beinhaltet.

Zusammenfassend können die verschiedenen Gründe bzw. Entstehungsbedingungen des Vertrauens in drei Kategorien aufgeteilt werden: Erstens kann Vertrauen auf *Vernunft* zurückgeführt werden:

„In diesem Verständnis ist Vertrauen einer Wette ähnlich, ein kalkuliertes Risiko mit positivem Erwartungswert. Um Vertrauen aufzubauen müsste man entsprechende Anreizstrukturen für die beteiligten Akteure schaffen und außerdem dafür sorgen, dass der Vertrauensgeber verlässliche Signale der Vertrauenswürdigkeit empfängt“ (Möllering 2007, S. 75).

Nach diesem Verständnis bestünde also eine Strategie der Vertrauensgewinnung darin, sich so zu verhalten, dass man als kompetent, integer, wohlwollend, ansprechbar usw. wahrgenommen wird. Zweitens kann Vertrauen durch *Routinen* entstehen.

„Man orientiert sich an den legitimen Regeln und Rollen, die alle Beteiligten kennen, handelt angemessen, so wie andere es auch tun würden, und geht insbesondere davon aus, dass sich die Interaktionspartner ebenso ‚normal‘ verhal-

¹⁵³ Wie dies aber Das/Teng tun (1998, S. 505).

¹⁵⁴ Diese Aussage Hartmanns scheint der Darstellung Kahnemans zu widersprechen, jedoch meint Hartmann hier solche negativen Eigenschaften, die „eingesehen“ wurden. Nach Kahneman ist aber der Fall wahrscheinlich, dass negative Eigenschaften ausgeblendet werden, bevor sie bewusst reflektiert werden. Erlangen sie aber die Aufmerksamkeit des Vertrauenden, ist die „Geschichte“ nicht mehr kohärent und muss dann angepasst werden, beispielsweise mit der Folge von Vertrauensverlust oder Misstrauen.

ten werden. Vertrauensaufbau kann in diesem Sinne durch die Etablierung von festen, regelmäßigen Verhaltensmustern gefördert werden“ (Möllering 2007, S. 75 f.).

Hier steht die Wiedererkennbarkeit von Situationen im Vordergrund, die zu einer verlässlicheren intuitiven Vertrauensbildung führen kann. Eine dritte Kategorie von möglichen Gründen für Vertrauen ergibt sich aus *Erfahrungen*.

„Diese Perspektive zeigt, dass Vertrauen dadurch aufgebaut oder erlernt werden kann, dass man Anlässe für neue Erfahrungen schafft und Akteuren Gelegenheiten zur Interaktion gibt“ (Möllering 2007, S. 76).

Alle drei Kategorien von Gründen für Vertrauen haben jedoch gemeinsam, dass sie die Ungewissheit und Verwundbarkeit nicht beseitigen, da Vertrauen auch enttäuscht werden kann. Möllering spricht Vertrauen deshalb als zentrale Eigenschaft zu, dass es Ungewissheit „aufhebt“ – und zwar in dem doppelten Wortsinn, dass es sie einerseits *bewahrt*, aber andererseits *ausblendet* oder durch eine „positive Fiktion“ (Möllering 2007, S. 76) ersetzt. Vertrauen *kompensiert* also einen Mangel an Gewissheit und Sicherheit.

Wie leicht Vertrauen geschenkt wird und inwieweit nach „Gegenbeweisen“ gesucht wird, hängt aber nicht allein von seinen individuellen Entstehungsbedingungen ab, sondern wird auch „durch ein ‚Klima‘ oder eine ‚Kultur‘ des Vertrauens beeinflusst“ (Hartmann 2011, S. 206). Sowohl die Gründe des Vertrauens, die sich auf Eigenschaften des Vertrauensempfängers beziehen, als auch die Gründe für die Neigung, Vertrauen zu schenken, lassen sich also sowohl auf personenspezifische als auch auf personenübergreifende Bedingungen zurückführen. Im Zusammenspiel dieser Einflüsse entsteht eine „Praxis des Vertrauens“, die eine eigene Komplexität aufweist:

„Wenn Vertrauen also tatsächlich Komplexität reduziert, dann nicht in unvermittelter Weise, sondern stets nur als fragiles Ergebnis soziokultureller Interaktionsprozesse, die zu einer Praxis geronnen sind, an der sich zu orientieren unter gegebenen Bedingungen rational sein kann“ (Hartmann 2011, S. 11).

„Praxis“ meint hier also eine bestimmte etablierte Art und Weise, wie Situationen interpretiert und bewertet werden. Damit Vertrauen entstehen kann, ist es erforderlich, dass ein gemeinsames Verständnis dieser Praxis besteht oder zumindest unterstellt wird (Hartmann 2011, S. 53). Warum es auch für eine Aufsichtsbehörde rational sein kann, eine Vertrauenspraxis trotz ihrer Anfälligkeit für Fehler anzuwenden, wird im Folgenden erörtert. Dabei werden ihr Nutzen sowie die spezifische Normativität, also der intrinsische Wert des Vertrauens, näher betrachtet.

2.2.3 Der Nutzen und die Normativität des Vertrauens

Vertrauen kann zunächst instrumentell als Mittel zur Erreichung von Erwartungsstabilität nützlich sein. So stellt beispielsweise Mörsberger fest:

„Die ordnungsbehördliche Funktion im Zusammenhang der §§ 45 ff. [SGB VIII] bedeutet nicht, dass den Angaben der Einrichtungsträger grundsätzlich misstraut werden müsste. Positive Vorerfahrungen mit der Zuverlässigkeit eines Trägers bzw. Trägerverbandes dürfen vielmehr dazu führen, dass die Aufsichtsbehörde sich auf die im Antrag zur Betriebserlaubnis angegebenen Informationen verlassen dürfen, sofern keine Anhaltspunkte für Zweifel vorliegen [...] In der Vermeidung von überflüssigen Überprüfungsbesuchen zugunsten ‚intelligenter‘ Förderung von Selbstkontrolle liegen erhebliche *Effizienzreserven* wie auch Potentiale an *Verwaltungsvereinfachung*, die nicht nur aus *finanziellen Gründen* wünschenswert sind, sondern auch, um sich auf die *Verbesserung der Kommunikation* (z. B. bei erkennbaren ‚Schwachstellen‘) und fachliche *Beratung* konzentrieren zu können“ (Mörsberger in Wiesner 2011, § 45, Rn. 58, Hervorhebungen T.M.)

Einerseits kann Vertrauen also helfen, Ressourcen formaler Kontrolle gezielter einzusetzen – nämlich verstärkt gegenüber Trägern, denen nicht vertraut wird – oder auch allgemein Kontrollkosten zu sparen. Andererseits hebt Mörsberger hervor, dass der Verzicht auf formale Kontrollen mehr Möglichkeiten für Kommunikation und Beratung schaffen kann.

Untrennbar mit dem Einsatz von Vertrauen als Regulierungsmittel verbunden ist entsprechend auch die Perspektive des *gegenseitigen* Vertrauens. Die oben geschilderten Gründe für die Vertrauensbildung müssen daher auch aus Sicht des Trägers erfüllt sein, damit das Vertrauen beiderseitig entsteht. Zwar ist die Gegenseitigkeit nicht grundsätzlich eine Voraussetzung für die Entstehung von Vertrauen. Jedoch zeigt der Blick auf die oben genannten Gründe, dass im Fall der Beziehung zwischen Behörde und Träger eine solche Gegenseitigkeit durch die Behörde angestrebt werden sollte. Denn wenn Träger der Aufsichtsbehörde vertrauen, verschweigen sie wahrscheinlich weniger Informationen oder geben weniger verzerrte Informationen an die Behörde weiter (Späth 2008, S. 184). Insgesamt führt Vertrauen zu offenerer Kommunikation, gegenseitigem Lernen und einer leistungsfähigeren Kooperation (Bijlsma-Frankema/Costa 2005, S. 263). Außerdem ist Vertrauen eine zentrale Voraussetzung für Beratung, die eine der wichtigsten Aufgaben der Behörde ist:

„Beratungen sind [...] nur erfolgreich, d.h. führen nur dann zu einer für den Ratsucher akzeptablen Ratfindung, wenn der Ratsucher keinen Zweifel daran hat, daß der Berater auf seiner Seite steht, das Beste für ihn will, wenn er also Vertrauen zum Berater hat“ (Schank 1981, S. 190).

Aus Sicht beider Parteien erfordert begründetes Vertrauen in einem gewissen Maße Vertrautheit, die nur durch gemeinsame Interaktionserfahrungen hergestellt werden kann. Zu Beginn von Interaktionen – etwa bei der ersten Antragsstellung durch einen Träger – gibt es noch keine Basis, auf der sich Vertrauen hätte entwickeln können. Möchte die Behörde aber darauf hinwirken, dass sich möglichst ein gegenseitiges Vertrauensverhältnis entwickelt, muss sie zunächst einen *Vertrauensvorschuss* gewähren:

„Vertrauen beginnt, indem man offen für Beweise bleibt, handelt, *als ob* man vertraute, zumindest bis zusätzliche stabile Überzeugungen auf der Basis weiterer Informationen gewonnen werden können“ (Gambetta 2001, S. 235 f., Hervorhebung dort).

Mit ihrem „erste[n] Zug“ (Gambetta 2001, S. 225) muss die Behörde also im engeren Sinne kooperativ agieren, noch bevor Vertrauen entstanden sein kann:

„In [...] gesetzlichen ‚Zwangszusammenschlüssen‘ kommt es darauf an, immer wieder Vertrauen generierende Aktivitäten zu entwickeln. Dies gilt in einem noch viel stärkeren Maße für Kooperationszusammenhänge, die aus einem gegenseitigen Misstrauen heraus gegründet wurden [...]. In diesen Fällen ist nicht Vertrauen Voraussetzung für Kooperation, sondern Kooperation ist Voraussetzung dafür, dass sich Vertrauen entwickeln kann“ (van Santen/Seckinger 2011, S. 389, ähnlich auch Gambetta 2001, S. 222).

Das Gewähren eines Vertrauensvorschusses und das Eingehen einer Kooperation (ohne, dass die Bedingungen für diese bereits erfüllt wären), „kann genau das Verhalten erzeugen, das logisch gesehen seine Bedingung zu sein scheint. [...] Vertrauen bringt schlafende Präferenzen für Kooperationen ans Tageslicht, die unter den vorher sichtbaren und scheinbar sichereren Decken defensiver und aggressiver Präferenzen stecken“ (Gambetta 2001, S. 236). Ähnlich formuliert auch Hartmann:

„Die Gründe, die das Vertrauen rechtfertigen, entstehen erst, wenn es in gewisser Weise schon zu spät ist, und können nicht zur anfänglichen Grundlage des Vertrauens gemacht werden“ (Hartmann 2011, S. 16).

Mit Hilfe von Kommunikation und Interaktion können dann nachträglich noch „Gründe“ oder „Gegenbeweise“ für die Vertrauenswürdigkeit des Interaktionspartners gesammelt werden und der Vertrauensvorschuss nachträglich fundiert oder erschüttert werden (vgl. Das/Teng 1998, 504 f.). Bei steigender Vertrautheit tritt begründetes Vertrauen (oder Misstrauen) an die Stelle des Vertrauensvorschusses.

Bei dieser Darstellung wird deutlich, dass der Vertrauende dem Vertrauensempfänger einen *Raum für autonomes Handeln* eröffnet:

„Den anderen im Vertrauen als einen anzuerkennen, dem vertraut werden kann, heißt, darauf zu verzichten, ihn in seinem Verhalten zu überwachen, und etabliert das, was man als *kooperative Autonomie* bezeichnen kann. Nicht nur als Vertrauende gewinnen wir Spielräume, die uns in die Lage versetzen, einzelne uns wichtige Ziele zu verwirklichen, auch der Vertrauensempfänger erhält solche, indem ihm Handlungsmöglichkeiten eingeräumt werden, die ihn als autonomes Kooperationswesen auszeichnen. [...]

Indem wir uns bei gegebenen Alternativen dafür ‚entscheiden‘, der vertrauensvollen Variante zu folgen, stützen wir die Werte, die in vertrauensvollen Beziehungen verwirklicht werden, und zwar auch dann, wenn wir die instrumentellen Werte, die im Rahmen solcher Beziehungen verwirklicht werden, nicht miteinander teilen. In diesem Sinne ist es in normativer Hinsicht nicht gleichgültig, ob ich von A nach B gelange, indem ich eine Waffe mitnehme, oder indem ich anderen vertraue. Auch wenn das Resultat in beiden Fällen identisch sein mag, tue ich jeweils etwas anderes, denn nur wenn ich anderen vertraue, erkenne ich sie als Wesen an, denen vertraut werden kann, so wie sie mich als einen anerkennen, dessen Wünsche oder Interessen Rücksichtnahme erfordern. Diese normativen Aspekte dessen, was hier kooperative Autonomie genannt wird, lassen sich nur in vertrauensvollen Verhältnissen verwirklichen, die damit neben ihren instrumentellen Aspekten zugleich intrinsische Werte annehmen“ (Hartmann 2011, S. 185 f., Hervorhebungen dort).

Wie Hartmann hier erläutert, besitzt Vertrauen also nicht nur einen instrumentellen Wert, indem es nützlich sein kann, um kooperativ bestimmte Ziele zu erreichen, sondern es verfügt auch über einen eigenen Wert, nämlich die *Anerkennung des Anderen als autonomes Wesen*. Dementsprechend ist es nicht möglich, Vertrauen durch Kontrolle zu ersetzen, ohne damit diesen intrinsischen Wert zu verlieren.

„Die übliche Rede ‚Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser‘ [...] suggeriert, Kontrolle könne an die Stelle von Vertrauen gesetzt werden, wenn wir das so wünschen. Es dürfte aber häufig genug gar nicht möglich sein, das, was im Vertrauen auf dem Spiel steht, ohne Substanzverlust in kontrollgeprägten Beziehungen zu verwirklichen“ (Hartmann 2011, S. 186).

Die Fehleranfälligkeit von Vertrauen muss also mit dem besonderen Wert des Vertrauens selbst abgewogen werden. Dieser moralische Wert birgt im Übrigen auch wirtschaftliche Vorteile, da erstens Kreativität freigesetzt und Kommunikation verbessert und zweitens Zufriedenheit und Motivation geschaffen werden können (Möllering 2009). Gambetta warnt daher vor einem Verzicht auf Vertrauen:

„Sind wir allerdings nicht bereit, uns auf Vertrauen zu stützen, dann werden die Alternativen in vielen Fällen so drastisch, schmerzhaft und wahrscheinlich sogar so unmoralisch sein, dass man sie nie leichthin in Erwägung ziehen wird. Sich zu irren ist ein unvermeidlicher Teil der Wette und des Lernprozesses, der sich zwischen Erfolg und Enttäuschung erstreckt. Und nur, wenn wir bereit sind, letztere zu ertragen, können wir hoffen, ersteren zu genießen. Wer zu we-

nig vom Vertrauen verlangt, ist genauso schlecht beraten wie der, der zu viel von ihm verlangt“ (Gambetta 2001, S. 237).

Andererseits, wie auch Gambetta andeutet, kann auf Kontrolle auch nicht vollständig verzichtet werden, denn „[d]ie sozialen Netze, die Vertrauen knüpft, können sich zu exklusiven Zirkeln und quasi-mafiösen Bündnissen auswachsen und abschotten“ (Neuberger 2006, S. 48). Historische Konstellationen zwischen Aufsichtsbehörde und Trägern, die auf zu viel Vertrauen und zu wenig Kontrolle beruhten, wurden in Abschnitt II dargestellt. Es stellt sich daher im Folgenden die Frage, wie sich Vertrauen und Kontrolle zueinander verhalten und wie eine Balance zwischen völliger Kontrolle und „blindem Vertrauen“ erreicht werden kann.

2.3 Das Verhältnis von Kontrolle und Vertrauen

Gelegentlich wird suggeriert, Kontrolle – als Ausdruck von Misstrauen – und Vertrauen schließen einander wechselseitig aus. Es wird im Folgenden aber gezeigt werden, dass Misstrauen und Vertrauen als voneinander unabhängige¹⁵⁵ Dimensionen (Funken/Thoma 2012, S. 156; Lewicki/McAllister/Bies 1998, S. 444) verstanden werden können, die in Kooperationsbeziehungen auch nebeneinander existieren. Aus Sicht von Lewicki/McAllister/Bies ist hohes Misstrauen, gepaart mit gleichzeitig hohem Vertrauen, sogar die häufigste Konstellation in entwickelten professionellen Kooperationsbeziehungen (1998, S. 447). In solchen Beziehungen gilt:

„Under conditions of high trust and high distrust, one party has reason to be highly confident in another in certain respects, but also has reason to be strongly wary and suspicious in other respects. The relationship likely is characterized by multifaceted reciprocal interdependence, where relationship partners have separate as well as shared objectives“ (Lewicki/McAllister/Bies 1998, 447).

Diese Beschreibung lässt sich auch auf die Beziehung zwischen Aufsichtsbehörde und Träger anwenden: Einerseits bleiben aufgrund des auf Misstrauen basierenden Auftragsauftrages immer Bereiche bestehen, in denen kein völliges Vertrauensverhältnis etabliert werden kann und soll. Hier stehen sich aufgrund der verschiedenen Rollen auch Interessen potenziell entgegen. Beispielsweise dürfte die Melde- und Genehmigungspflicht bei der Einstellung neuer Mitarbeiter in keinem Fall im Interesse des Trägers sein – sie ist Ausdruck von institutionalisiertem Misstrauen in dessen Personalentscheidungen und markiert für den Träger einen

¹⁵⁵ Mit „unabhängig“ ist gemeint, dass beide Aspekte sowohl gleich (stark oder schwach) ausgeprägt sein können als auch unterschiedlich. Es besteht also keine direkte Korrelation zwischen beiden Aspekten. Dass es dennoch gegenseitige, aber komplexere Beeinflussungen zwischen Vertrauen und Kontrolle gibt, ist davon unbenommen (vgl. Möllering 2005, S. 284).

Eingriff in seine Autonomie. Gleichzeitig können in anderen Bereichen übereinstimmende Ziele und vertrauensvolle Interaktion bestehen, beispielsweise wäre es möglich, dass Aufsichtsmitarbeiter und Trägervertreter sich in konzeptionellen oder pädagogischen Fragen vertrauen.

Zum Verhältnis von Vertrauen und Kontrolle bzw. Misstrauen kann weiterhin festgestellt werden, dass sowohl formale als auch – in höherem Maße – informale Kontrolle zu Interaktions- und Kommunikationserfahrungen führen. Sie erhöhen damit längerfristig die Vertrautheit zwischen Behörde und Träger. Wie in Kapitel 2.1.1 bereits erwähnt können Kontrollelemente außerdem dabei helfen, ein gemeinsames Wertesystem und eine gemeinsame „Praxis“ zu etablieren, die dann eine stabile Basis für eine Kooperationsbeziehung sowohl mit beiderseitig akzeptierten Misstrauens- als auch Vertrauenselementen bildet (vgl. Bijlsma-Frankema/Costa 2005, S. 270). Informale bzw. soziale Kontrolle dient hier vor allem dem Beziehungsaufbau und der Verständigung über Motive und Ziele, während formale Kontrolle ausformulierte Kriterien anbietet, in denen sich das möglichst gemeinsame Praxisverständnis kristallisiert.

Wichtig ist jedoch, dass alle Kontrollformen durch den Kontrollierten als *angemessen* wahrgenommen werden, denn dann führen sie eher zu einem Anstieg des gegenseitigen Vertrauens (vgl. Das/Teng 1998, S. 501, 508). Zu diesem Zweck sollte Misstrauen „entindividualisiert“ und institutionalisiert werden.

„Wenn Kontrolle als Interesse interpretiert wird oder derart institutionalisiert ist, dass ihr Einsatz nicht dem mangelnden Vertrauen eines Vorgesetzten zugesprochen wird, dann stehen Vertrauen und Kontrolle in einem positiven Zusammenhang“ (Späth 2008, S. 73).

Hinsichtlich der Art und Weise der „Institutionalisierung“ von Misstrauen weist Späth darauf hin, dass, je stärker Kontrollelemente formalisiert seien, „desto weniger assoziiert der Mitarbeiter die Kontrolle mit mangelndem Vertrauen des Vorgesetzten“ (Späth 2008, S. 73). Andererseits plädieren Funken/Thoma für eine Institutionalisierung als „Element einer Gesprächskultur“ (2012, S. 159). Misstrauen solle

„in einem frühen Stadium der Interaktion aus der Latenz geholt, zum Gegenstand der Kommunikation erhoben und als heuristisch wertvoller Teil eines Diskurses über schwierige, aber lösbare Probleme betrachtet [werden]“ (Funken/Thoma 2012, S. 157).

Ähnlich wie Späth empfehlen auch Funken/Thoma, dass die Institutionalisierung von Misstrauen in Form von Monitoring, Verträgen oder Ähnlichem als „sachlich interessierte Intervention“, also „als legitimes und ef-

fizienzsteigerndes Verfahren der Problembewältigung“ nutzbar gemacht werden solle. Funken/Thoma distanzieren sich von den Sanktionsoptionen formaler Kontrolle:

„Der Schlüssel zum Erfolg liegt hierbei nicht in der Installierung von Sanktionsmöglichkeiten, sondern in der Reduzierung der „Verwundbarkeit“ beider Parteien“ (Funken/Thoma 2012, S. 158).

Für die Autoren sind Verträge, Monitoring und vergleichbare Elemente formaler Kontrolle daher nicht unter dem Aspekt zu analysieren, dass sie aufgrund von Sanktionsoptionen zu angepasstem Verhalten des Interaktionspartners führen (sofern er die Sanktionen fürchtet). Die aus ihrer Sicht idealen formalen Kontrollinstrumente vergrößern die wechselseitige Erwartungsstabilität, indem sie das Risiko reduzieren, dass es aufgrund von inkongruenten Zielen, unterschiedlichem Verständnis über die Praxis oder der Abweichung von Vereinbarungen zu Verletzungen kommt. Durch die *Reduzierung von Verwundbarkeit* begünstigen diese Instrumente dann im Idealfall auch die Entstehung von Vertrauen in den Bereichen, die nicht formal geregelt sind. Denn natürlich kann sich Vertrauen auch nur dann entwickeln, wenn die Kontrolle noch Freiräume lässt, damit es dem Kontrollierten überhaupt möglich ist, sich als vertrauenswürdig zu erweisen (vgl. Möllering 2009).

Es kann festgehalten werden, dass Vertrauen und Kontrolle jeweils einen spezifischen Wert besitzen und sich nicht wechselseitig ersetzen können. Für eine ideale Kombination beider Formen zur Gewinnung von Erwartungsstabilität sollte Kontrolle unter der Prämisse gestaltet werden, dass sie die gegenseitige Verwundbarkeit reduziert und als konstruktives und „sachlich interessiertes“ Gestaltungsmittel der Kooperation beiderseitig als angemessen akzeptiert wird. Dazu ist es hilfreich, Elemente des Misstrauens innerhalb der Beziehung zu explizieren, sie dabei aber von den beteiligten Personen zu trennen, sie also zu „institutionalisieren“. Dies könnte in Form von Verfahrensleitlinien erfolgen, die jedoch nicht zwangsläufig den Charakter formaler Kontrolle (messbar und sanktionierbar) annehmen müssen.

Bevor ein Fazit hinsichtlich des Verhältnisses von Vertrauen und Kontrolle zwischen Aufsichtsbehörde und Träger gezogen wird, soll zunächst ein Ausblick auf andere Formen der Aufsicht in Bereichen jenseits der stationären Hilfen zur Erziehung erfolgen.

3. Ausblicke auf andere Aufsichtsformen

Im Folgenden werden drei Formen der Aufsicht beschrieben, in denen ebenfalls Fragestellungen von Kontrolle und Vertrauen auftreten. Die Beispiele betreffen erstens eine andere Profession, zweitens ein anderes Arbeitsfeld und drittens ein anderes Land¹⁵⁶. In allen Fällen treten sowohl Gemeinsamkeiten als auch Unterschiede im Umgang mit der Regulierung von Aufsicht auf. Durch die Erweiterung der Perspektive und Kontrastierung treten die Besonderheiten der Aufsicht über stationäre Erziehungshilfeeinrichtungen in Deutschland noch klarer hervor, gleichzeitig können Anregungen für mögliche Entwicklungsperspektiven gewonnen werden.

3.1 Schulaufsicht

Die staatliche Aufsicht über Schulen ist verfassungsrechtlich verankert (Art. 7 Abs. 1 GG) und wird in Verantwortung der Bundesländer organisiert. Ohne die rechtlichen und strukturellen Rahmenbedingungen dieses Feldes hier darstellen zu können, lohnt ein kurzer Blick auf die Fachdiskurse dieses Bereiches. Obwohl die Aufsichtsgegenstände Schule bzw. Erziehungshilfeeinrichtungen und die Berufe des Lehrers bzw. des Erziehers oder Sozialpädagogen sich stark voneinander unterscheiden, sind bemerkenswerte Parallelen zur Diskussion im Bereich der Aufsicht über Erziehungshilfeeinrichtungen festzustellen. Dies weist einerseits auf grundsätzliche Probleme einer Aufsicht über pädagogische Arbeitsfelder hin und zeigt andererseits, wie diese Herausforderungen durch eine andere Profession diskutiert werden.

Rollenkonflikte und widersprüchliche Anforderungen an die Schulaufsicht, die offenkundig bis heute bestehen, wurden bereits vor Jahrzehnten klar benannt, unter anderem in einer Studie von Poschardt (1978). Dieser beschreibt etwa die „erhebliche Gewissenslast“ des Schulrats aufgrund der „Unschärfe der Zieldefinition in der Beurteilungssituation, die bedingt ist durch die nur auf normativer Ebene mögliche Festlegung, was unter einem ‚guten Lehrer‘ zu verstehen ist“ (Poschardt 1978, S. 71). Wider-

¹⁵⁶ Selbstverständlich wäre auch ein Vergleich mit der Aufsicht über Kindertageseinrichtungen aufschlussreich. Die bundesgesetzlichen Grundlagen sind hier die gleichen wie für die Aufsicht über stationäre Erziehungshilfeeinrichtungen, allerdings bestehen in vielen Bundesländern umfangreiche zusätzliche Landesgesetze zur Kindertagesbetreuung, die beispielsweise detailliertere Vorgaben zur Personalausstattung enthalten. Auch wird die Entwicklung der Kindertagesbetreuung derzeit intensiv in der (Fach-)Öffentlichkeit diskutiert. Da hier also einerseits eine große Nähe zur Aufsicht im Erziehungshilfebereich, andererseits aber auch große Unterschiede bestehen, müsste ein aussagekräftiger Vergleich sehr differenziert und umfangreich ausfallen. Dies wäre eine lohnende weiterführende Forschungsfrage.

sprüche ergäben sich bereits aus „amtlichen Verlautbarungen [...], wenn vom Schulaufsichtsbeamten einerseits ‚Überwachen und Beurteilen‘ gefordert wird, andererseits jedoch, daß er ‚mit Rat und sachlichem Ernst die innere Bereitschaft und die freudige Mitarbeit aller an der Volksschule Beteiligten zu wecken‘ sucht“ (Poschardt 1978, S. 121). In diesem Kontext seien „Beratung, Vertrauen, persönliche Beziehungen [...] nur Mittel zum Zweck, um so die Leitung und Überwachung der beruflichen Aktivitäten von Untergebenen zu ermöglichen“ (Poschardt 1978, S. 121). Zum Umgang mit widersprüchlichen Rollenerwartungen konstatiert er:

„[D]ieses Nebeneinander von Beurteilung, von Vorgesetztenrolle hier und Beratung sowie Kollegenrolle auf der anderen Seite [ist] für den einzelnen Schulrat nur dann möglich, wenn er sich auf verschiedene Weise von seiner Rolle als Chef distanzieren kann. Dies kann z. B. dadurch geschehen, daß er dem Lehrer gegenüber explizit formuliert, wie ungern er in dieser Funktion erscheint und daß er in gleicher Weise wie der Prüfling unter dem Druck des Systems stehe“ (Poschardt 1978, S. 126).

Während Poschardt eher für eine strikte Rollentrennung als Lösung plädiert, formuliert Rothermel eine andere Lösungsvariante des Dilemmas, indem er die Fachkompetenz des Aufsichtsführenden betont, die die Vertrauensbeziehung stärke:

„So wird der Schulrat in Zukunft weit stärker seine Sach- und Fachkompetenz in die Betreuung seiner Lehrer einbringen müssen, Amtsautorität alleine genügt nicht mehr (wenn sie überhaupt je einen Bedeutsamkeitsanspruch erheben konnte!). Der Schulrat muß sich (und wenn es gelegentlich nur die Kompetenz des reichen Erfahrungsschatzes ist) als ‚Fachmann für Erziehungsarbeit‘ in die Reflexionsprozesse einbringen [...]. Dies kann nur [...] im Kontakt mit allen am Schulleben beteiligten Kräften, [sic] erfolgen. Dabei wird sich zum unmittelbaren Nutzeffekt für die Arbeit an Schulen eine solche Einbindung des Schulrats in das Schulleben zugleich als ‚vertrauensbildende Maßnahme‘ etablieren und die einer echten Beratung abträgliche Konfrontationshaltung abbauen“ (Rothermel 1988, S. 131).

Diese Aufgabe erfordere jedoch „ein hohes Maß an kollegialem Takt, an Kommunikationsfähigkeit und Empathie, selbstverständlich an fachlicher Qualifikation und die Grundlage stabiler Vertrauensbeziehungen“ (Rothermel 1988, S. 308). Als wichtigste Voraussetzung für eine Vertrauensbeziehung identifiziert Rothermel die Wertschätzung der Autonomie des Lehrers:

„Auf alle Fälle muß der Schulrat – und nur dann kann sich Vertrauen etablieren – dem Lehrer einen Handlungsspielraum zugestehen, ja er muß diesen mitbestimmen und -gestalten, damit es nicht zur bloßen Repetition kommt, sondern zur Fort- und Weiterbildung eingenommener Positionen, vorhandener Qualifikationen, erwünschter Fähigkeiten und Fertigkeiten. Der Berufsethos des Schulrats [...] verpflichtet ihn, die ihm anvertrauten Lehrer anzuregen, zu er-

muntern und zu ermutigen und wo nötig, sie wieder aufzurichten. Nicht um sie einer didaktischen Position, einer pädagogischen Richtung zu verpflichten, sondern um sie zu befähigen, sich an der pädagogischen Fortschreibung und der daraus resultierenden Diskussion zu beteiligen, um sich mit dort erhobenen Ansprüchen und Forderungen kritisch auseinanderzusetzen, um ein persönlich verantwortbares Repertoire an Handlungskompetenz zum Wohle der dem Lehrer anvertrauten Schüler zu erneuern, zu erweitern und zu bewahren“ (Rothermel 1988, S. 288 f.).

Ein solches Aufsichtsverständnis, das dem Beaufsichtigten einen Handlungsspielraum zugesteht, sei im Sinne einer „Beratung“ unverzichtbar, berge jedoch das Risiko, dass diese Handlungsfreiheit missbraucht werde (Rothermel 1988, S. 296). Ein solches eher beratendes Aufsichtsverständnis wurde aus Fachkreisen vehement gefordert und auch mit dem professionellen Selbstverständnis des Schulrats als Pädagoge verknüpft: „[W]er ein Amt in der Schulaufsicht bekleidet, für den ist Pädagogik der Beruf – und nicht Bürokratie“ (Eckinger 1995, S. 12).

Ein Grund für die Forderung nach Veränderungen war auch, dass eine eher „überwachende“ Schulaufsicht als mangelhaft bewertet wurde:

„[Die Schulaufsicht] erfüllt ihren Überwachungsauftrag sehr ungenügend; weder taugt sie dafür, schwerwiegende Mängel bei Lehrkräften rechtzeitig zu entdecken und einer Veränderung zuzuführen, noch schafft sie es, eine befriedigende Vorschriftenkontrolle und Qualitätsbeurteilung sowohl bei den einzelnen Lehrkräften wie auch bei Schulen oder Teilen des Schulsystems durchzuführen. Die ‚dienstliche Beurteilung‘ [...] ist weder valide noch reliabel, flüchtet in summarische und stereotype Qualifikationen. Beide Seiten, die Aufsicht und die Lehrerschaft, haben sich in einer Art ‚Mogelspiel‘ darauf eingerichtet so zu tun, wie wenn sie kontrollieren bzw. sich kontrollieren lassen würden“ (Strittmater 1995, S. 46).

Entsprechend lagen insbesondere Mitte der 1990er Jahre mehrere Konzepte zur Reform der Schulaufsicht vor.

„Gemeinsamer Tenor dieser Konzepte [Anmerkung T.M.: zur Veränderung der Schulaufsicht in den 1990er Jahren] war das Anliegen, die Einzelschule zu stärken und staatliche Einflussnahme zu verringern. Im Kern sahen diese Reformvorschläge eine funktionale Ausdifferenzierung schulaufsichtlicher Aufgaben vor. Vorgeschlagen wurde eine institutionelle Trennung unterschiedlicher Funktionen, die bislang in der Instanz Schulaufsicht gebündelt waren, insbesondere eine Trennung der sog. beratenden und kontrollierenden Aufgaben der Schulaufsicht. Besondere Bedeutung wurde der Neugestaltung der Fachaufsicht gewidmet. Hierfür wurden die Einführung eines ‚pädagogischen Dienstes‘ [...] oder einer ‚Schulinspektion‘ [...] vorgeschlagen. [...] Diese Reformvorschläge wurden allerdings bis heute nicht umgesetzt oder gelten dort, wo sie umgesetzt wurden, als zumindest nicht optimal gelungen“ (Burkard 2001, S. 52).

Bis heute scheint diese Umwandlung nicht in befriedigender Weise vollzogen worden zu sein. Zwar würden sich die Aufsichtsbehörden „zunehm-

mend eher als Partner und ‚Anwälte der Schulen‘ [definieren]“ (Knoke/Hoffsommer 2011, S. 19).

„In der Praxis werden sie jedoch von den anderen Akteuren – insbesondere den Schulen – (noch) nicht in ihrer neuen Funktion wahrgenommen, was zu einem Rollenkonflikt bezogen auf das eigene Handeln führen kann: Solidarisiert sich das Schulamt zu stark mit den Schulleitern und übernimmt deren Argumentationen bzw. Forderungen, wird es vom Ministerium nicht als konstruktiver Gestaltungspartner wahrgenommen und auch nicht ‚gehört‘. Unterstützt es jedoch das Ministerium dabei, Änderungen gegenüber den Schulen zu vertreten, wird es von diesen nicht in der gewünschten Rolle des ‚Entwicklungspartners‘, sondern in der alten Funktion des ‚Durchstellers‘ gesehen“ (Knoke/Hoffsommer 2011, S. 19).

Hier wird also die problematische Positionierung der Schulaufsichtsbehörde zwischen dem Ministerium und den Schulen beschrieben, also zwischen zwei Akteuren, die jeweils unterschiedliche Erwartungen an die Rolle der Aufsicht herantragen. Problematisch ist hierbei einerseits die Widersprüchlichkeit dieser Rollen, jedoch wird andererseits auch ein kommunikatives Problem angesprochen, das eher auf die „Wahrnehmung“ der Aufsichtsbehörde durch die Akteure verweist.

Entsprechend gibt es aktuelle Bestrebungen nach neuen Arbeitsformen der Schulaufsicht, die durchaus einen vielversprechenden Ansatz auch für die Einrichtungsaufsicht in der Jugendhilfe darstellen könnten. In Hamburg wurden beispielsweise *regionale Entwicklungskonferenzen* erprobt. Dort fanden regional aufgeteilte Arbeitsgruppentreffen mit zahlreichen Schulvertretern statt, deren standardisierter Ablauf von Vertretern der Aufsichtsbehörde gemeinsam mit professionellen Moderatoren organisiert wurde. In diesen Gruppen wurden gemeinsam fachliche Empfehlungen erarbeitet (Fleiß/Schäfer 2011). Der Reiz dieses Modells besteht erstens in der Beteiligung der Schulen und Lehrer, die damit ihre spezifische Fachkompetenz und Praxiserfahrung einbringen können. Zweitens stellen diese Konferenzen eine Gelegenheit zum Beziehungsaufbau und dem Aufbau von Verständnis und Vertrauen zwischen Aufsichtsbehörde und Schulen dar. Drittens entstehen auf diese Weise fachliche Empfehlungen, die auf einem breiten Konsens basieren und dadurch zumindest potenziell auch höhere „Autorität“ und größere Legitimität entfalten können. Sie könnten sich also ggf. auch gegenüber nicht direkt an ihrer Entwicklung Beteiligten leichter durchsetzen lassen.

3.2 Aufsicht über Pflegeheime für Erwachsene

Es würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen, die Regelungen und Praxis der staatlichen Aufsicht über Pflegeheime für Erwachsene hier angemess-

sen zu beschreiben¹⁵⁷. Ein ausgewählter Aspekt soll jedoch Erwähnung finden: In diesem Arbeitsfeld werden durch staatliche Prüfer augenscheinlich in hohem Maße Prüfbögen genutzt, die in Form von Checklisten gestaltet sind. So liegt beispielsweise für Baden-Württemberg ein Katalog mit „einheitlichen Prüfkriterien für die Heimaufsicht des Landes“ vor (Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familien und Senioren 2012). Dieser enthält auf 60 Seiten zahlreiche Ja-/Nein-Fragen (gelegentlich auch Freitext-Felder) unter anderem zu Strukturdaten, Personal, Qualitätsmanagement, Unterkunft, Hygiene, Betreuung, Verpflegung und Mitwirkung. Beispiele für diese Fragen sind etwa:

„Ist die Eintragung [auf dem Dienstplan] dokumentenecht (Kugelschreiber, Tinte)? [Ja/Nein]“ (Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familien und Senioren 2012, S. 11)

„Bieten die Gemeinschaftsräume und Gemeinschaftsflächen eine der Jahreszeit angepasste Milieugestaltung und eine wohnliche Atmosphäre? [Ja/Nein]“ (a. a. O., S. 23)

„Ist der Expertenstandard (Ernährungsmanagement zur Sicherstellung und Förderung der oralen Ernährung in der Pflege) bekannt? [Ja/Nein]“ (a. a. O., S. 36)

„Sind alle erforderlichen Materialien für einen (akuten) Wechsel der Trachealkanüle griffbereit vorhanden? [Ja/Nein]“ (a. a. O., S. 49)

„Hat die Einrichtung eine Abschiedskultur (anhand eines Standards) implementiert? [Ja/Nein]“ (a. a. O., S. 58).

Vergleichbar, aber mit stärker zusammenfassenden Fragen sowie mit zahlreichen Freifeldern für offene Erläuterungen ist der „Rahmenprüfkatalog“ für Nordrhein-Westfalen aufgebaut. Ein Kriterium lautet beispielsweise:

„Die Betreuungseinrichtung stellt sicher, dass die Bewohner und ihre Familien im Todesfall mit Fürsorge, Sensibilität und Respekt behandelt werden? [Ja/Nein]

Erläuterung des Ergebnisses durch den Prüfer – mindestens unter Berücksichtigung der folgenden Fragen:

1. Gibt es in der Betreuungseinrichtung ein Konzept zur Sterbebegleitung / Konzept zur palliativen Begleitung und wenn ja, welche wesentlichen Ziele und Maßnahmen werden in dem Konzept beschrieben und wie wird es umgesetzt?

2. Können Angehörige, Freunde und Mitbewohner eines verstorbenen Bewohners Abschied nehmen? Wenn ja, wie wird das Abschiednehmen praktisch umgesetzt?

[Freifeld für das „Ergebnis des Prüfers“]

¹⁵⁷ Informationen dazu finden sich etwa bei Bundesministerium für Familie, Senioren Frauen und Jugend (2004) oder Schmitz/Schnabel (2006).

(Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen 2009, S. 53).

Diese Fragen sollen nicht direkt zu einer Bewertung der Einrichtung führen, sondern die durch den Prüfer zu treffende Bewertung fundieren:

„In der Nachbereitung werden die Prüfergebnisse im Rahmenprüfkatalog ausformuliert. Dies ermöglicht auch die Reflektion des Erlebten, der Prüfsituation und der Feststellungen [...]. Die Ergebnisse der acht Prüfkategorien sind in ihren jeweiligen Faziten zusammenzufassen. In den Faziten sollten auch konkrete Handlungsempfehlungen festgehalten werden. Die Bewertung der Kategorien in den Faziten unter Einschluss der weiteren Sachverhaltsermittlungen stellt das Prüfergebnis dar“ (Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen 2009, S. 11).

Zusätzlich ist eine Notenvergabe für die Bereiche „Pflege und medizinische Versorgung“, „Umgang mit demenzkranken Bewohnern“, „Soziale Betreuung und Alltagsgestaltung“, „Wohnen, Verpflegung, Hauswirtschaft und Hygiene“ und eine weitere auf Basis einer Bewohnerbefragung vorgesehen (Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen 2009, S. 15).

Diese Beispiele zeigen Versuche, die Praxis der Heimaufsicht nach „objektiven“ und „vergleichbaren“, quantifizierbaren Kriterien zu normieren. Im Detail werfen sie jedoch Fragen auf, inwieweit sie valide Aussagen über die Einrichtungsqualität erlauben und als wie reliabel sich Antworten erweisen, die zum Teil von der Interpretation mehrdeutiger Begriffe abhängig sind. Auch dürften eine sorgfältige Erhebung und Auswertung sehr aufwändig sein. Insbesondere der Umfang der Prüfbögen zeigt deutlich, dass die Abbildung der Komplexität einer Einrichtung in einem solchen Instrument eine große Herausforderung darstellt. Dabei tritt auch das Problem auf, dass umso mehr Kriterien aufgenommen werden müssen, je eindeutiger die jeweilige Formulierung gestaltet ist. Die Komplexität der Einrichtung bildet sich also entweder über die Zahl der Items ab oder – bei offenen oder mehrdeutigen Antwortoptionen – verlagert sich in die Komplexität und Interpretationsbedürftigkeit der Antworten. An diesem Beispiel wird deutlich, dass formale Kontrolle hier auch mit hohem Ressourceneinsatz verbunden ist. Der praktische Umgang mit diesen Instrumenten und die Funktionalität dieses Vorgehens kann in dieser Arbeit nicht geprüft werden. Hierzu müssten zwingend empirische Erkenntnisse herangezogen werden. Sollte erwogen werden, vergleichbare Instrumente formaler Kontrolle auch für den Bereich der Einrichtungsaufsicht der Jugendhilfe verstärkt einzusetzen, müssten die Erfahrungen

der Pflegeheimaufsicht unbedingt ermittelt und kritisch evaluiert werden¹⁵⁸.

3.3 Aufsicht über stationäre Erziehungshilfeeinrichtungen in Irland

Die Aufsichtsregelungen in Irland werden hier exemplarisch und überblicksartig betrachtet, da sie innerhalb des letzten Jahrzehnts erheblich verändert und erweitert wurden. Diese Veränderungen, die auch mit den Skandalen um die irische Heimerziehung zusammenhängen¹⁵⁹, müssten weiterführend untersucht werden, jedoch können einige Eckpunkte hier festgestellt werden. Dazu wird die historische Analyse einer Untersuchungskommission zu den erwähnten Skandalen herangezogen. Diese ermittelte auch Missstände der Aufsichtspraxis, die sich damals im Verantwortungsbereich des irischen Erziehungsministeriums befand. Die Erkenntnisse beziehen sich in Aufsichtsfragen insbesondere auf den Zeitraum zwischen 1940 und 1970. Inwieweit die Ergebnisse auch später galten, geht aus dem Bericht der Kommission nicht hervor, jedoch sprechen die ausgesprochenen Empfehlungen (siehe unten) für die Annahme, dass zahlreiche dieser Probleme auch später noch bestanden. Folgende Missstände wurden festgestellt:

„The system of inspection by the Department of Education was fundamentally flawed and incapable of being effective.

The Inspector was not supported by a regulatory authority with the power to insist on changes being made.

There were no uniform, objective standards of care applicable to all institutions on which the inspections could be based.

The Inspector's position was compromised by lack of independence from the Department.

Inspections were limited to the standard of physical care of the children and did not extend to their emotional needs. The type of inspection carried out made it difficult to ascertain the emotional state of the children.

The statutory obligation to inspect more than 50 residential schools was too much for one person.

¹⁵⁸ Die sozialpädagogische Literatur scheint sich in Ihrer Ablehnung solcher Instrumente für den Erziehungshilfebereich jedoch weitgehend einig zu sein (siehe Kapitel III.2.1.2).

¹⁵⁹ Umfangreiche Informationen zu den aufgedeckten Missständen finden sich auf der Webseite der Untersuchungskommission unter URL: <http://www.childabusecommission.ie> (zuletzt geprüft am 04.01.2014)

Inspections were not random or unannounced: School Managers were alerted in advance that an inspection was due. As a result, the Inspector did not get an accurate picture of conditions in the schools.

The Inspector did not ensure that punishment books were kept and made available for inspection even though they were required by the regulations.

The Inspector rarely spoke to the children in the institutions“

(Commission to Inquire into Child Abuse 2009, S. 19).

Entsprechend sprach sich die Kommission als Gegenmaßnahmen insbesondere für mehr Unabhängigkeit der Aufsicht, mehr Inspektoren, mehr Kontakt zwischen Prüfern und Kindern, vermehrte unangemeldete Prüfungen sowie die Etablierung von aufsichtsbezogenen Standards aus (Commission to Inquire into Child Abuse 2009, S. 29). Die öffentliche Diskussion führte seit Ende der 1990er Jahre zu zahlreichen Veränderungen der Aufsichtspraxis, deren Darstellung hier den Rahmen sprengen würde. Es soll daher nur die aktuelle Situation umrissen werden:

Seit dem Jahr 2007 wird die Aufsicht über stationäre Erziehungseinrichtungen in Irland durch die „Health Information and Quality Authority“ (HIQA) durchgeführt. Es handelt sich dabei um eine nicht-staatliche, aber staatlich finanzierte Agentur, die gesetzlich mit Aufsichts- und Qualitätssicherungsaufgaben nicht nur im Erziehungs-, sondern auch im Gesundheits- und Pflegebereich beauftragt wurde. Sie prüft die Einrichtungen in regelmäßigen Abständen mit Hilfe eines standardisierten Verfahrens und verfasst Prüfberichte. Bemerkenswert ist unter anderem, dass diese „reports“ für jedermann frei zugänglich auf der Webseite der Agentur veröffentlicht werden¹⁶⁰.

Der Auftrag der Agentur unterscheidet sich deutlich von dem der deutschen Aufsichtsbehörden. So lautet die Selbstbeschreibung der eigenen Aufsichtsaufgabe:

„The purpose of inspection is to gather evidence on which to make judgements on the fitness of the registered provider and to report on the quality of the service. We must:

- ensure that providers are complying with the requirements and conditions of their registration and meet the standards
- ensure that providers have systems in place to safeguard the welfare of service users
- provide information and evidence of both good and poor practice.

¹⁶⁰ Online abrufbar unter URL: <http://www.hiqa.ie/social-care/find-a-centre/inspection-reports>, zuletzt geprüft am 04.01.2014.

To assess the overall quality of the service you provide, our inspectors will ask the important question: 'What is it like to live here?'"

(Health Information and Quality Authority 2013 - Inspection, S. 1).

Der Auftrag besteht also nicht nur in der Prüfung von Mindestvoraussetzungen, sondern auch in einer Bewertung der Einrichtungs„fitness“ hinsichtlich „good and poor practice“. Besichtigungen finden üblicherweise alle drei Jahre statt und dienen der Erneuerung der Betriebserlaubnis, die nur befristet ausgestellt wird. Die Besichtigungen werden in der Regel durch zwei Inspektoren durchgeführt (Health Information and Quality Authority 2013 - Inspection, S. 2 ff.). Sowohl die Inhalte als auch die angewendeten Methoden der Besichtigung sind festgelegt. Beispielsweise enthält die hier zitierte Handreichung für Träger eine Liste der Dokumente, die für den Tag der Inspektion bereitzuhalten sind (Health Information and Quality Authority 2013 - Inspection, S. 9). Von besonderer Bedeutung sind außerdem die „National Standards“, an denen sich die Inspektion verbindlich orientieren muss. Für verschiedene Einrichtungsformen liegen jeweils angepasste „Standards“ vor – jeweils auch in kindgerechter Sprache¹⁶¹. Sie enthalten sowohl strukturelle als auch pädagogische Anforderungen. Eine dieser Anforderungen – in diesem Fall für „Special Care Units“¹⁶² – ist beispielsweise wie folgt formuliert:

„Emotional and Specialist Support

4.31 Staff have an awareness of the emotional and psychological needs of the young people and through their keyworking role, facilitate the assessment and meeting of those needs.

4.32 Care and placement plans include programmes of work to address particular issues of identified need and behaviour.

4.33 External support is available to staff to provide for assessments, consultancy and treatment or counselling for individual young people.

4.34 Management, internal and external, have negotiated constructive inter-agency cooperation in respect of access to specialist services.

4.35 Young people understand the respective roles of the different persons with responsibility for helping them whether on the staff or visiting them in the unit“ (Department of Health & Children 2013 – National Standards for Special Care Units, S. 12).

¹⁶¹ Alle relevanten Standardpapiere sind online abrufbar unter URL:

<http://www.hiqa.ie/standards/social-care/children-and-young-people> , zuletzt geprüft am 04.01.2014.

¹⁶² Dies sind geschlossene Einrichtungen für Kinder oder Jugendliche mit erheblichen psychischen oder Verhaltensstörungen (Children Acts Advisory Board 2013).

In einem aktuellen Prüfbericht lautet das Ergebnis hinsichtlich dieses Standards dann beispielsweise:

„Emotional and Specialist support

This standard was met. The staff teams provided emotional support to the children in the SCU [Anmerkung T.M: SCU = Special Care Unit]. Staff interviewed by inspectors had a good understanding of the emotional needs of the children. They said that where necessary, clinical advice and information was provided to them to better understand and respond to these needs. This was confirmed by clinicians interviewed by inspectors. Children told inspectors that they had an assigned keyworker and they spoke about the topics they explored during key-working sessions. The children were aware of the purpose of their keyworker and the direct work carried out with them“ (Health Information and Quality Authority 2013 – Ballydowd, S. 12).

Wenn Mängel festgestellt werden, wird ein Plan aufgestellt, in dem konkrete Empfehlungen, die für die Umsetzung verantwortliche Stelle sowie ein Zieldatum aufgeführt werden. Die Umsetzung wird dann überprüft. Ein Beispiel aus einem Bericht eines solchen Folgebesuchs aus einer anderen Einrichtung lautet:

„Recommendation: The HSE South [Anmerkung T.M.: HSE = Health Service Executive] should ensure that all young people are provided with an education or training programme based on their individual needs as a matter of urgency.

Action to be taken: A meeting will take place between the Principal Social Worker and the Education Welfare Board to address this.

Person Responsible: Principal Social Worker

Implementation Date: 31 October 2012

Regulation Directorate Response: Recommendation met in part. The inspector viewed evidence to show that efforts were made by staff, social workers and the educational welfare officer to engage the young people in educational or vocational placements. However, at the time of inspection, none of the three young people were attending school or any training programme. Following the inspection, the acting centre manager submitted information to the Authority indicating that progress had been made in securing educational or vocational placements for each of the young people and that two of the young people were likely to begin at a new school in the coming weeks“ (Health Information and Quality Authority 2013 – Follow Up, S. 17 f.).

Diese knappen Einblicke in die Praxis der irischen „Qualitätsagentur“ zeigen erstens ein im Vergleich zu Deutschland radikal anderes und deutlich erweitertes Verständnis von den Aufgaben der Heimaufsicht. Die Befugnisse der Agentur gegenüber den Einrichtungsträgern übersteigen deutlich die der deutschen Behörden, gleiches gilt für ihre Zuständigkeit bis hin zur Sicherung der Rechte der Bewohner und pädagogischer Abläufe (Pluto/van Santen 2007, S. 197). Deutlich wird darin ein sehr viel gerin-

gerer Stellenwert der Trägerautonomie in Irland im Vergleich zur aktuellen deutschen Gesetzeslage.

Zweitens ist die Praxis der Veröffentlichung von Prüfberichten hervorzuheben. Dies kann vor dem Hintergrund der in Kapitel 1.1 diskutierten Thesen so interpretiert werden, dass hier die Rolle der Aufsichtsorganisation als „Guardian of Trust“ durch ein zusätzliches Sanktionsmittel – nämlich der möglichen Veröffentlichung von Mängeln und somit das Risiko einer Verschlechterung des öffentlichen Ansehens einer Einrichtung – gestärkt werden soll. Der Aspekt der Veröffentlichung muss jedoch nicht nur unter datenschutzrechtlichen Aspekten kritisch betrachtet werden (Pluto/van Santen 2007, S. 198). Denn da diese mögliche Sanktion die Verwundbarkeit der Einrichtung erhöht, besteht die Gefahr, dass diese Praxis zu geringerem Vertrauen der Träger in die Aufsichtsagentur und somit zu geringerer Offenheit führt (vgl. Bormann 2012, S. 818 f.). Eine solche Praxis müsste daher entweder von zusätzlichen vertrauensbildenden Maßnahmen flankiert werden oder – im Gegenteil – von erweiterten Prüf- und Eingriffsbefugnissen. Angesichts der Frequenz von Prüfungen (drei Jahre), die in der Regel angekündigt werden, erscheint ein gesteigertes Risiko für Verschleierungen seitens der Träger realistisch, sofern diese negative Ergebnisse befürchten. Dabei wäre zu erforschen, inwieweit dem durch Vertrauensbildung entgegengewirkt werden könnte. Hilfreich könnte sich dabei der hohe Standardisierungsgrad des behördlichen Misstrauens erweisen, der theoretisch Räume für davon abgekoppeltes interpersonelles Vertrauen zwischen Inspektoren und Einrichtungsmitarbeitern schaffen könnte. Diese Frage sollte bei einer Debatte über das irische Modell nicht ausgeblendet werden, bedarf allerdings empirischer Forschung. Eine weitere Funktion der Veröffentlichung dürfte darin liegen, dass der Bericht dadurch selbst den Status eines „Guardian of Trust“ erhält, indem er nämlich den Prüfprozess selbst und das Vorgehen der Agentur transparent und öffentlich überprüfbar macht. Es handelt sich somit nicht nur um ein mögliches Sanktionsinstrument gegenüber den Trägern, sondern dient auch der Kontrolle der Aufsichtsführung.

Drittens fällt die starke Standardisierung des Inspektionsverfahrens auf, dessen Inhalte und Methodik verbindlich und transparent beschrieben sind. Die Standardisierung geht jedoch nicht so weit, dass „Checklisten“ zum „Abhaken“ eingesetzt würden. Wie die Beispiele zeigen, lassen die Formulierungen der Standards noch Raum für eine individuelle Anwendung und Interpretation der Befunde. Auch die Erstellung von Empfehlungen erfordert professionelle Kompetenz der Aufsichtführenden. Während in Deutschland bereits seit Jahren zahlreiche Bestrebungen unter-

nommen werden, Standards im Sinne von Qualitätskriterien für die Qualität in Einrichtungen zu entwickeln, die mit den „National Standards“ vergleichbar sind (vgl. beispielsweise Erath/Eszlinger/Schwarzkopf 2005), wurden die irischen *Verfahrensstandards* im Sinne von Leitlinien für die Aufsichtsführung¹⁶³ nach Kenntnis des Verfassers bisher in Deutschland nicht öffentlich diskutiert. Weiterführende Forschungen und Fachdiskussionen sind wünschenswert und notwendig.

4. Zwischenfazit

Der bisher ausgearbeitete Überblick über rechtliche und strukturelle Bedingungen der Einrichtungsaufsicht, deren historische Entwicklung sowie in diesem Abschnitt die Analyse der theoretischen Implikationen der Begriffe „Kontrolle“ und „Vertrauen“ ermöglichen eine Gesamtschau auf die Aufsicht als „Regierungsform“.

Abhängig davon, wie dringend einerseits die Unterstützung der freien Träger für die Aufrechterhaltung des Erziehungshilfesystems benötigt wurde und wie vehement andererseits die öffentliche Diskussion über Missstände in der Heimerziehung verlief, changierte die Regulierung der Aufsicht zwischen einem vornehmlich auf Kontrolle setzenden und einem stärker vertrauensbasierten Modell. Dabei zeigte sich, dass auch in den Zeiten „obrigkeitsstaatlicher“ Gesetze wie dem (R)JWG die Elemente, die auf formale Kontrolle setzten, eine geringere praktische Relevanz besaßen als die auf Vertrauen und informaler Kontrolle basierenden. Dies hatte den einfachen Grund, dass die notwendigen Bedingungen für eine effektive formale Kontrolle nie erfüllt waren. Weder die Definition valider Prüfkriterien, noch die Mittel zur Durchführung der Prüfung, noch wirksame Sanktionsmöglichkeiten waren gegeben. Wurde stattdessen Vertrauen und informale Kontrolle eingesetzt, geschah dies mangels Alternativen auch aus praktischer Notwendigkeit. Mit Einführung des SGB VIII schlug sich der stärker auf Vertrauen und Selbstkontrolle der Träger setzende Modus von „Governance“ auch gesetzlich nieder. Der Wert des Vertrauens für die Ermöglichung von Trägerautonomie wurde deutlich hervorgehoben. Hierbei wiederum wurden jedoch die notwendigen Bedin-

¹⁶³ Dies sind beispielsweise, wie oben erwähnt: Besichtigungen in der Regel durch zwei Inspektoren, Besuchsintervalle von drei Jahren, einheitliches Berichtsformat, festgelegte und ausführlich ausformulierte Prüfkriterien, die bei jedem Besuch bearbeitet werden müssen, festgelegtes Format von Mängelfeststellungen und einheitliches Vorgehen zur Behebung von Mängeln, Handreichungen für Träger, in denen Rechte und Pflichten bei Besichtigungen beschrieben sind, Checklisten zur Vorbereitung von Besuchen inklusive bereitzuhaltender Dokumente usw.

gungen für einen rationalen Einsatz von Vertrauen kaum beachtet. Es wurde offenbar nicht reflektiert, aus welchen Gründen und unter welchen Bedingungen Vertrauen entsteht. So wurden kaum Strukturen geschaffen, die beispielsweise ausreichende Routinen oder allgemeine Interaktionserfahrungen zum Aufbau von Vertrautheit ermöglichten. Auch wurde nicht berücksichtigt, unter welchen Bedingungen Träger Vertrauen zur Aufsichtsbehörde aufbauen und wie dies unterstützt werden kann. Dass die gleichzeitig vorhandenen Misstrauenselemente der Aufsichtsführung einer institutionalisierten Kanalisierung bedürfen, um der Bildung von interpersonalem Vertrauen nicht im Wege zu stehen, wurde ebenfalls kaum beachtet. In der Folge führte die Reduzierung der Kontrollelemente vor allem zur Einsparung von Ressourcen der Aufsichtsbehörden. Im Zuge neuer öffentlicher Diskussionen über Gewalt und Übergriffen gegenüber Kindern in der letzten Dekade wurden später – vor allem rhetorisch – Kontrollaspekte wieder gesetzlich gestärkt. Erneut erfolgte dies jedoch ohne Anforderungsanalyse und Bestandsaufnahme.

Entscheidend für strukturelle Weiterentwicklungen der Regulierung von Einrichtungsaufsicht wäre daher eine differenziertere Betrachtung von Bedingungen und Möglichkeiten des Einsatzes von Kontrolle und Vertrauen. Eine wesentliche Erkenntnis besteht darin, Kontrolle und Vertrauen nicht als unvereinbare Gegensätze zu betrachten. Das Kooperationsverhältnis zwischen Aufsichtsbehörde und Einrichtungsträger basiert zwar auf Misstrauen, in seiner idealen Ausgestaltung finden aber sowohl Elemente der Kontrolle als auch solche des Vertrauens ihren jeweils unersetzlichen Platz. Diese Erkenntnis ist zwar nicht neu – das Spannungsverhältnis zwischen „Aufsicht und Beratung“ gehört zum Kern der Selbst- und Fremdbeschreibungen der Einrichtungsaufsicht (der Umgang der Aufsichtsmitarbeiter damit wird in Abschnitt V gezeigt werden). Bezogen auf die *Regulierung* dieses Arbeitsfeldes führte dieses Spannungsverhältnis jedoch bisher dazu, dass *weder* Bedingungen und Instrumente für Kontrolle *noch* für Vertrauen klar geregelt wurden. Kurz gesagt fehlt es an einer „Vorstrukturierung und Legitimierung spezifischer Chancen für Vertrauen und Mißtrauen“ (Luhmann 2009/1968, S. 123).

Einerseits müsste daher Vertrauen einen festen Platz in der Aufsichtspraxis zugewiesen bekommen. Das damit verbundene Risiko müsste benannt und transparent seinem Nutzen gegenübergestellt werden. Dies ist deshalb hervorzuheben, weil dieser Wert im Rahmen von Skandalisierungen von Gewalt und Übergriffen immer wieder in Frage gestellt wird. Entscheidend ist hier darauf hinzuweisen, dass eine Ersetzung von Vertrauen durch Misstrauen in diesem Arbeitsfeld nicht funktional ist, sondern dass

allenfalls das Verhältnis beider Aspekte immer wieder neu justiert und die jeweiligen Funktionen klar umrissen werden müssen. Ermöglichungsbedingungen für begründetes Vertrauen wären zu schaffen, insbesondere mehr Gelegenheiten zur Gewinnung von Vertrautheit durch Interaktion. Als Beispiel hierfür könnten die im Kapitel zur Schulaufsicht genannten „Regionalkonferenzen“ hinsichtlich ihrer Übertragbarkeit geprüft werden.

Andererseits müssten die mit Misstrauen verbundenen und eher kontrollierenden Elemente weiter institutionalisiert werden. Die Schaffung von „Checklisten“ – vergleichbar mit dem Vorgehen der Pflegeheimaufsicht – scheint sich hierbei nicht zur Nachahmung anzubieten. Vielversprechender erscheinen Ansätze der Einrichtungsaufsicht in Irland, Verfahrensleitlinien für das Aufsichtsvorgehen zu definieren, die einerseits einen institutionalisierten Rahmen schaffen und gegenseitige Rechte und Pflichten deutlich benennen, die aber andererseits Spielräume für professionelle Entscheidungen im Einzelfall bestehen lassen. Dass damit immer auch das Risiko für Fehlentscheidungen einhergeht, müsste transparent dargestellt und diskutiert werden. Weiterhin müssten normative Grenzsetzungen für Kriterien formaler Kontrolle transparenter und begründet erfolgen, damit derartige Kontrollen durch die Träger als angemessen und konstruktiv wahrgenommen werden. Sie sollten also nicht auf negative Motive oder Willkür der Aufsichtführenden zurückgeführt, sondern im Rahmen der allgemeinen Praxis der Erziehungshilfen als sinnvoll akzeptiert werden. Zur Akzeptanz könnte beitragen, wenn Grenzwerte für Mindestvoraussetzungen entweder gemeinsam festgesetzt würden oder auf einer validen wissenschaftlichen Grundlage basieren. Auch wäre ein wesentlicher Aspekt, dass die verschiedenen Verantwortungsebenen respektiert und etwa Handlungs- und Arbeitsanweisungen durch die Einrichtungen auf der Basis von Leitlinien des Trägers selbst entwickelt werden würden (vgl. Nikles 2011, S. 7). Einseitige Vorgaben einzelner Behörden mit geringer fachlicher Validität oder fehlender plausibler Begründung bergen hingegen die Gefahr, das Vertrauensverhältnis zwischen Träger und Behörde zu belasten.

Die bisherigen Feststellungen betreffen jedoch zunächst nur die Rahmenbedingungen von Aufsicht und blendeten bisher aus, wie Ermessensspielräume in der Praxis gestaltet werden und wie sich Vertrauen und Kontrolle in Selbstverständnis und Handeln der Aufsichtsmitarbeiter widerspiegeln. Auch wurde bisher nicht untersucht, inwieweit trotz der ungünstig erscheinenden Bedingungen in der Praxis dennoch bereits Ko-

operationsbeziehungen auf der Basis von Vertrauen geführt werden. Diese Fragen werden nun im empirischen Teil explorativ erforscht.

IV. METHODIK DER EMPIRISCHEN TEILE

1. Forschungsfrage und grundsätzliches Vorgehen

Wie in der Einleitung bereits geschildert, legte es der Forschungsstand zum Arbeitsfeld der Aufsicht und Beratung stationärer Erziehungshilfeeinrichtungen nahe, zunächst einen sehr offenen empirischer Forschungszugang zu wählen. Da seit der Studie von Heddaeus (1980) keine systematischen wissenschaftlichen Untersuchungen dieses Bereiches mehr unternommen worden waren, gab es kaum konkrete, isolierbare Forschungsfragen, die hätten aufgegriffen werden können¹⁶⁴.

Vor der Entscheidung für das letztlich gewählte Vorgehen wurden verschiedene mögliche Perspektiven und empirische Zugänge abgewogen. Als mögliche quantitative Erhebungen standen dazu im Raum:

- (a) eine telefonische Befragung aller Aufsichtsbehörden sowie
- (b) eine Online-Befragung von Einrichtungsleitungen oder –trägern.

Einem qualitativen Forschungsparadigma folgend wurden als weitere Optionen erwogen,

- (c) leitfadengestützte Experteninterviews mit verschiedenen Beteiligten bzw. Betroffenen zu führen,
- (d) in Aufsichtsbehörden als teilnehmender Beobachter zu hospitieren oder
- (e) narrative Interviews mit Aufsichtsmitarbeitern zu führen.

Die quantitativen Zugänge (a) und (b) wurden zunächst verworfen, da ohne weitere Forschungen kaum begründete Hypothesen aufgestellt werden konnten, die in dieser Form hätten geprüft werden können. Für die Gestaltung eines Fragebogens fehlten Informationen darüber, welche Fragen relevant und aussagekräftig sein würden. Für den erstgenannten Zugang (a) kam das Problem hinzu, dass nur so wenige Aufsichtsbehörden in Deutschland existieren, dass die meisten quantitativen Auswertungsverfahren nicht sinnvoll hätten eingesetzt werden können, auch wäre es kaum möglich gewesen, Anonymität zu gewährleisten. Der zweite

¹⁶⁴ Dabei ist zu beachten, dass die Abschnitte I–III zwar durchaus bereits präzisere Fragestellungen ermöglichten, dass deren ausführliche Erarbeitung jedoch erst nach Abschluss der empirischen Untersuchung erfolgte. Die Reihenfolge der Abschnitte in dieser Arbeit entspricht also nicht der ihrer Entstehung. Wesentliche gedankliche Perspektiven, insbesondere auf die Dimension des Vertrauens, wurden erst durch die empirischen Ergebnisse ermöglicht.

Ansatz (b) wurde nachträglich ergänzend umgesetzt, nachdem entsprechende Erkenntnisse vorlagen – dazu mehr in Kapitel 3. Der Mangel an Vorwissen führte auch dazu, dass kein sinnvoller Leitfaden für (c) Experteninterviews erstellt werden konnte. Stattdessen wurden zunächst einige informelle und explorative Gespräche mit verschiedenen Experten aus Wissenschaft, Aufsichtsbehörden, Trägern, Einrichtungen und Verbänden geführt, die erste Einblicke in die spezifische Situation des Arbeitsfeldes der Aufsichtsbehörden boten und bei der Entscheidung über das methodische Vorgehen halfen. Das Führen weiterer Experteninterviews wurde verworfen, da eine geringere Erkenntnistiefe zu erwarten war als durch die letztgenannten Ansätze (d) und (e). Weil seitens der nordrhein-westfälischen Landesjugendämter die Bereitschaft signalisiert worden war, eine teilnehmende Beobachtung zuzulassen, fiel dann die Entscheidung, zunächst mit diesem Ansatz zu beginnen, um danach gegebenenfalls narrative Interviews anzuschließen.

Da vor Beginn der teilnehmenden Beobachtung weitgehend unklar war, welche Aspekte der Tätigkeit im Hinblick auf das Erkenntnisinteresse besonders relevant sein könnten, wurden im Vorfeld nur wenige Beobachtungstechniken und keine Auswertungsmethodik festgelegt. Thematisch stand zunächst lediglich fest, dass das *Selbstverständnis und Handeln der Aufsichtsmitarbeiter* beobachtet werden sollte. Ursprünglich erwartete der Verfasser, dass nach den ersten Beobachtungstagen deutlicher werden würde, welche Aspekte einer näheren Betrachtung bedürfen und inwieweit gegebenenfalls die Entwicklung stärker strukturierter Beobachtungstechniken geboten erscheint. Angesichts der Menge an neuen Informationen, der Vielzahl der beteiligten Personen, der Unterschiedlichkeit der beobachteten Situationen und der auf jeweils etwa zehn Arbeitstage begrenzten Beobachtungszeit war diese Fokussierung während des Untersuchungszeitraums jedoch nicht möglich. Die Beobachtung an sich fiel damit eher explorativ und deskriptiv aus, was auch durch die Besonderheiten des betrachteten Arbeitsfeldes begründet war (dies wird unten weiter ausgeführt). Die Beobachtungsnotizen dienten erstens als Grundlage für den deskriptiven Teil des Forschungsberichtes, der aufgrund der Forschungslücke in diesem Bereich als notwendig und sinnvoll erachtet wurde. Zweitens bildeten sie Hintergrund- und Kontextwissen für die spätere tiefergehende Interpretation der Gespräche. Als drittes und wichtigstes Ergebnis der Beobachtungssituationen ergaben sich zahlreiche wertvolle Möglichkeiten, ausführliche situationsbezogene und somit „natürliche“ Gespräche mit den Mitarbeitern zu führen. Die Stärke dieser Studie liegt daher vor allem in den intensiv ausgewerteten Gesprächen, die durch die Hospitation ermöglicht wurden. Trotz des offenen und ver-

gleichsweise unstrukturierten Vorgehens wurden einige handlungsleitende Grundsätze während der teilnehmenden Beobachtung und der Gespräche, die unten näher beschrieben werden, verfolgt.

Die endgültige Festlegung auf die Auswertung der Daten nach der Grounded-Theory-Methodologie (GTM) erfolgte erst nach den Datenerhebungen. Aufgrund der Offenheit der Erhebung und der nicht von Beginn an festgelegten Auswertungsmethodik entstanden große Datenmengen¹⁶⁵. Dies stellte sich bei der Auswertung einerseits als nachteilig heraus, da die Komplexität des Materials in mehreren Schritten reduziert werden musste. Andererseits konnten so Daten gewonnen werden, die trotz der begrenzten Beobachtungszeit einen breiten Überblick über zahlreiche wichtige Fragestellungen dieses Praxisfeldes ermöglichten.

Die Forschungsfrage für die Auswertung nach der GTM wurde gegenüber der ersten Formulierung leicht verändert, behielt aber ihren offenen Charakter:

Wie verstehen Personen, die dafür zuständig sind, zu prüfen, ob das Wohl von Kindern in Einrichtungen gewährleistet ist sowie Einrichtungen zu beraten, ihre Aufgaben, und wie gehen sie mit den materiellen, institutionellen, organisatorischen, rechtlichen, politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen um?

Diese Frage ist in Anlehnung an Corbin/Strauss (2008, S. 25 f.) zwar offen und flexibel formuliert, begrenzt aber dennoch den Forschungsgegenstand: „The research question in a qualitative study is a statement that identifies the topic area to be studied and tells the reader what there is about this particular topic that is of interest to the researcher“ (Corbin/Strauss 2008, S. 25).

Nach Fertigstellung der Auswertung der qualitativen Studie wurde zusätzlich noch eine quantitative Online-Befragung von Trägern stationärer Erziehungshilfeeinrichtungen realisiert. Aus Zeitgründen wurden bestehende Kontakte genutzt und die Befragung auf wenige Fragen begrenzt, die den Mitgliedern zweier Trägerverbände gestellt wurden, und zwar bundesweit. Zwar standen nur bescheidene Mittel und wenig Zeit für diese Erhebung zur Verfügung, doch erwies sich die Außenperspektive der Träger als eine aufschlussreiche Ergänzung zu der „Innensicht“ der Behörden.

¹⁶⁵ Fast 70 Stunden Audioaufnahmen und etwa 90 DIN-A4-Seiten mit Feldnotizen.

In den folgenden Kapiteln werden die angewendeten Erhebungs- und Auswertungsmethoden beider Studien im Einzelnen beschrieben und reflektiert.

2. Qualitative Studie in zwei Aufsichtsbehörden

2.1 Feldzugang

Zwar sind Aufsichtsbehörden „öffentliche“ Einrichtungen in dem Sinne, dass sie staatlich betrieben werden. Eine Öffnung zur Teilnahme eines Forschers an ihrem Arbeitsalltag ist jedoch nicht selbstverständlich, da sie mit Risiken verbunden ist. Daher ergaben sich für die Untersuchung die folgenden Herausforderungen:

- Die Aufsichtstätigkeit berührt zum Teil höchstpersönliche Angelegenheiten von Kindern, Jugendlichen, Erziehern, Trägervertretern und anderen Personen. Ihre Anonymität muss daher gewährleistet sein.
- Aufsichtsentscheidungen können von existenzieller Bedeutung sowohl für Bewohner als auch für Träger und Mitarbeiter der Einrichtungen sein. Die Anwesenheit des Forschers darf deshalb das Handeln der Beteiligten nicht beeinflussen. Zur Reduzierung von möglichem „sozial erwünschten Verhalten“ in der Beobachtungssituation muss auch die Anonymität der Aufsichtsmitarbeiter so weit wie möglich gewährleistet sein, möglichst auch gegenüber den eigenen Kollegen und Vorgesetzten. Zweitens müssen die Mitarbeiter die Anwesenheit des Forschenden jederzeit kontrollieren können und selbst entscheiden, in welchen Situationen sie welche Einblicke gewähren¹⁶⁶. Dies gilt etwa für Situationen, die die Mitarbeiter als so schwierig oder riskant bewerten, dass die Anwesenheit des Forschers störenden Einfluss ausüben könnte. Drittens darf der Forschende gegenüber den Träger- und Einrichtungsvertretern nicht als „Verstärkung“ der Aufsichtsmitarbeiter oder in sonstiger Weise invasiv auftreten. Es wurde deshalb konsequent darauf verzichtet, Audioaufnahmen in Besuchs- oder Gesprächssituationen mit Träger-, Einrichtungs- oder Verbandsvertretern anzufertigen. Auch wurde die Rolle des Forschenden allen jeweiligen Anwesenden im Rahmen der Möglichkeiten erläutert.
- Aufgrund der geringen Zahl der Aufsichtsbehörden in Deutschland und der jeweils unterschiedlichen Organisationsformen stand fest, dass die

¹⁶⁶ Inwieweit diese zwingend erforderliche Kontrollmöglichkeit der Mitarbeiter Auswirkungen auf die Ergebnisse der Beobachtung ausgeübt haben könnte, wird in Kapitel V.1.2 reflektiert.

Behörden selbst nicht anonymisiert werden konnten. Deshalb standen „intime“ Details des interpersonalen Umgangs innerhalb der Teams, wie sie in ethnographischen Studien ansonsten häufig von Interesse sind, hier nicht im Fokus des Interesses, sondern es ging eher um einen Überblick, der eine gewisse Distanz zu den internen Abläufen der Behörde und der Beziehungsdynamik zwischen den beteiligten Personen wahren sollte.

- Da die behördlichen Handlungen gerichtlich überprüfbar sind, ist es grundsätzlich nicht auszuschließen, dass die Offenlegung interner Abläufe dazu führen könnte, dass manche Entscheidungen nachträglich „angreifbar“ werden. Inwieweit eine Form von Transparenz, die dies ermöglichen würde, in Einzelfällen dem Wohl der betroffenen Kindern eher nützt oder eher schadet, kann durch den Forschenden nicht beurteilt werden. Daraus folgt eine bewusste Zurückhaltung des Verfassers in Fragen, die auf die Bewertung der Rechtmäßigkeit der Handlungen der Aufsichtsmitarbeiter abzielen.
- Die Offenlegung von Strategien des Ermitteln, Interagierens und Intervenierens gegenüber Einrichtungen könnte dazu führen, dass diese Strategien in Zukunft nicht mehr effektiv angewendet werden können. Dies könnte sowohl dann auftreten, wenn die Strategien in einer öffentlichen Diskussion als illegitim oder fachlich inadäquat bewertet würden als auch dann, wenn eine Strategie nicht mehr funktional wäre, falls der Interaktionspartner diese kennt und „durchschaut“. Aufgrund der beiden vorgenannten Aspekte muss es daher die Möglichkeit für die Behörde geben, die Veröffentlichung bestimmter Zitate oder Passagen zu untersagen, wobei gleichzeitig die Unabhängigkeit der Forschung gewährleistet bleiben muss.

Aus diesen Gründen gab der Verfasser eine schriftliche Selbstverpflichtung ab, die im Anhang dieser Arbeit dokumentiert ist. Über das übliche Maß hinaus ist darin vor allem die Verpflichtung enthalten, den Aufsichtsmitarbeitern noch vor der Interpretation des Materials sämtliche Protokolle und Transkripte zuzusenden und nach Absprache gegebenenfalls auf die Verwendung benannter Passagen zu verzichten. Nachträglich wurde außerdem vereinbart, dass die Landesjugendämter die Gelegenheit erhalten würden, vor einer Veröffentlichung den Forschungsbericht einschließlich der Interpretationen einzusehen und bei Bedarf Stellung zu beziehen¹⁶⁷. Zur Sicherung der Unabhängigkeit wurde aber außerdem

¹⁶⁷ Die Rückmeldungen der Behörden sind in Kapitel V.5 dokumentiert.

vereinbart, dass seitens der Behörden kein Anspruch auf nachträgliche Veränderung von Interpretationen besteht.

Hilfreich für den Feldzugang dürfte weiterhin gewesen sein, dass das erste Gespräch mit dem Landesjugendamt Westfalen-Lippe mit Hilfe eines bestehenden persönlichen Kontaktes vermittelt wurde. Auch nahm der Leiter des Landesjugendamtes, Landesrat Hans Meyer, persönlich an einem Vorbereitungsgespräch der Studie teil und erteilte seine Genehmigung. Meyer war zum Forschungszeitpunkt am Runden Tisch Heimerziehung als Vertreter der Aufsichtsbehörden beteiligt und begründete seine unterstützende Haltung auch mit Erkenntnissen des Runden Tisches, durch die Defizite der Aufsichtsführung in der Vergangenheit aufgezeigt worden waren. Gleichzeitig war dem Landesjugendamt bekannt, dass die Untersuchung nicht durch die seit Anfang 2010 neu diskutierten Fälle sexueller Gewalt in Einrichtungen motiviert war, sondern ein grundsätzliches Interesse an einer unabhängigen Bearbeitung dieses Feldes bestand¹⁶⁸. Die Unterstützung der Untersuchung durch den Amtsleiter war in diesem Fall unumgänglich, da ansonsten zu befürchten gewesen wäre, dass Mitarbeiter der niedrigeren Hierarchiestufen in einen Loyalitätskonflikt hätten geraten können und unsicher hinsichtlich der Offenlegung kritischer Aspekte der behördlichen Tätigkeit sein könnten. Ein solcher Einstieg „von oben“ kann jedoch auch Misstrauen bei den Mitarbeitern hervorrufen, da der Forscher auch mit Kontrollfunktionen der Leitungsebene in Verbindung gebracht werden könnte (Bachmann 2009, S. 251). Deshalb ist es erforderlich, ein „persönliches Vertrauensverhältnis“ (Bachmann 2009, S. 251) zu den Mitarbeitern herzustellen und darauf hinzuwirken, von ihnen akzeptiert zu werden (vgl. Girtler 2001, S. 149). Es sei laut Girtler „[u]nbedingte Voraussetzung eines wirkungsvollen Zugangs [...], daß die Personen, die beobachtet werden sollen, davon überzeugt sind, daß der Forscher ihnen nicht schaden will und es auch nicht tut“ (Girtler 2001, S. 93). Dies hat wiederum auch Konsequenzen für die Forschungshaltung, die nicht zu reserviert sein darf, sondern auch Gelegenheiten zur Vertrauensbildung zwischen Forschenden und Aufsichtsmitarbeitern bieten sollte:

„Der Forscher wird wohl nur dann voll akzeptiert und als jemand angesehen, dem man vertrauen kann, wenn der Kontakt vom Grundsatz der Gleichheit getragen ist. [...] Daher ist auch dem Forscher zu raten, sich persönlich einzubringen, d. h., er soll von seinen persönlichen Verhältnissen und seinen Gedanken, die er hat, erzählen. Allerdings darf er sich nicht aufdrängen“ (Girtler 2001, S. 119).

¹⁶⁸ Der Kontakt zum Landesjugendamt Rheinland wurde dann durch das LJA Westfalen unterstützt.

Ähnlich formuliert es Bachmann, der explizit auch das Element von Sympathie in der Beziehungsdynamik zwischen Forscher und Erforschten erwähnt:

„Das wichtigste Motiv für die Erforschten, den Forscher zu akzeptieren, ist daher tatsächlich, dass sie ihn nett finden (und zugleich ist die sicherste Garantie dafür, dass der Forscher etwas Angenehmes über die Erforschten schreibt, dass dieser die Erforschten nett findet)“ (Bachmann 2009, S. 253).

Die Priorisierung eines vertrauensvollen Umgangs mit den Erforschten und ihren Organisationen war daher nicht nur aus ethischen Gründen erforderlich, sondern ist auch methodisch zu begründen, da nur so die Voraussetzungen dafür geschaffen wurden, dass die Mitarbeiter auch tiefergehende Einblicke in ihr Selbstverständnis und Handeln zulassen.

2.2 Datenerhebung

2.2.1 *Teilnehmende Beobachtung*

„Die Idee ist denkbar einfach: Will man etwas über andere Menschen herausfinden, geht man einfach zu ihnen hin, bleibt eine Weile, macht das mit, was diese Menschen dort normalerweise treiben, und lernt sie so durch eigene Erfahrung besser kennen“ (Bachmann 2009, S. 24).

Im Vergleich zu anderen klassischen Methoden wie Experimenten, Befragungen oder Interviews zeichnet sich die teilnehmende Beobachtung durch ihre besondere Nähe zur Lebenswelt der Erforschten aus. Sie ist vor allem dazu geeignet, „etwas zu entdecken, das man vorher nicht gewusst hat – genauer: eine Fragestellung zu entwickeln, von der man vorher noch nicht wusste, dass dies eine wichtige Frage ist“ (Bachmann 2009, S. 267). Für Girtler stellt sie deshalb eine der „Königsmethoden“ (Girtler 2001, S. 11) der qualitativen Sozialforschung dar. Lüders ersetzt den Begriff der teilnehmenden Beobachtung durch den der Ethnographie und verweist darauf, dass es sich um eine „flexible, methodenplurale kontextbezogene Strategie [handelt], die ganz unterschiedliche Verfahren beinhalten [kann]“ (Lüders 2009, S. 389), also nicht nur die bloße Beobachtung. Der Begriff der Ethnographie könnte aufgrund der Methodenpluralität und dem Anspruch dieser Arbeit, eine bisher kaum erforschte „Ethnie“ (in diesem Fall Aufsichtsmitarbeiter) besser zu verstehen, hier durchaus angewendet werden. Jedoch wird mit „Ethnographie“ häufig eine längere und intensivere Teilnahme assoziiert (vgl. auch Lüders 2009, S. 391 ff.), weshalb diese Bezeichnung zu Missverständnissen führen könnte. Es wird daher im Folgenden etwas allgemeiner von der „Beschreibung und Analyse von Beobachtungen und Gesprächen“ gesprochen.

Es gibt verschiedenste Varianten der teilnehmenden Beobachtung, die sich beispielsweise nach dem Grad der Teilnahme und der Strukturiertheit der Beobachtung unterscheiden lassen (vgl. Flick 2010, S. 281 ff.). Feste methodische Kriterien, die zu erfüllen wären, finden sich jedoch kaum – vielmehr haben persönliche und situative Faktoren per Definition einen hohen Einfluss auf die Forschungspraxis:

„Für eine teilnehmend beobachtende Feldforschung gilt wahrscheinlich noch weitaus mehr als für alle anderen qualitativen Methoden der Organisationsforschung, dass die Forschungspraxis in hohem Maß von der *Persönlichkeit des Forschers*, von der *Beschaffenheit des Feldes* und von dem mehr oder weniger zufälligen Ausgang der *Interaktion des Forschers mit dem Feld* abhängt. All diese Elemente kann der Forscher nur sehr begrenzt kontrollieren, und entsprechend wenig lässt sich die Forschungspraxis im Voraus planen“ (Bachmann 2009, S. 250, Hervorhebungen dort).

Auch für die Intensität der Teilnahme gibt es keine festen „Standards“, da sie bereits dann besteht, „wenn der Forscher als Außenstehender durch ein Mitglied der betreffenden Gruppe in diese eingeführt und es ihm ermöglicht wird, das Handeln in dieser Gruppe zu beobachten und mit den anderen Mitgliedern zu sprechen“ (Girtler 2001, S. 63). Selbst für die Dauer der Teilnahme gibt die Fachliteratur kaum Mindestvorgaben an. So seien laut Bachmann „zwischen zwei und sechs Monate“ (Bachmann 2009, S. 255) zwar üblich, aber dies sei „relativ willkürlich“ (2009, S. 255 f.):

„[A]uch kürzere Feldforschungen von ein oder zwei Wochen, ja unter Umständen sogar von einem Tag können in der Organisationsforschung legitime Mittel der Wissenserzeugung sein (dass in diesem Fall einige Ethnologen allergisch reagieren, wenn eine solche Feldforschung dann noch ‚teilnehmende Beobachtung‘ genannt wird, muss dabei allerdings in Kauf genommen werden)“ (Bachmann 2009, S. 256).

Auch Lüders konstatiert:

„Das Bemühen, kontextunabhängige methodologische Regeln zu formulieren, wurde de facto in jedem Forschungsprojekt konterkariert, weil es offenbar vor allem das situationsangemessene Handeln des Beobachters, sein geschulter Blick und seine Fähigkeit, heterogenes Material zu einer plausiblen Beschreibung zu verdichten, waren, an denen sich die Qualität von Studien entschied. Gerade weil aber ungezählte Studien belegten, dass man mit dieser Strategie interessante und wichtige Forschungsergebnisse erzielen konnte, begann man [...] mit einer gewissen Vagheit in methodologischen Fragen zu leben“ (Lüders 2009, S. 388).

Ein besonders wichtiger Aspekt der teilnehmenden Beobachtung ist daher das bereits im vorigen Kapitel genannte Vertrauensverhältnis zu den Erforschten (vgl. auch Lüders 2009, S. 392), damit diese Einblicke in ihre Lebenswelt erlauben, die dem Außenstehenden ansonsten nicht möglich

sind. Der Forscher als zwar teilnehmender, aber dennoch distanzierter Beobachter nimmt dabei eine andere Perspektive auf das Handeln der Erforschten ein als diese selbst:

„Während [die Erforschten] üblicherweise daran interessiert sind, ihre handlungspraktischen Probleme zu lösen, konzentriert sich der ethnographische Blick auf jene Aspekte der Wirklichkeit, die diese gleichsam als selbstverständlich voraussetzen“ (Lüders 2009, S. 390).

Hieraus ergibt sich auch ein wesentlicher Gewinn einer solchen „teilnehmenden“ Forschung im Vergleich zu Berichten der Erforschten über ihr Praxisfeld.

Während der Beobachtung wurden Notizen angefertigt. Dabei war zu beachten, dass der Vorgang des Protokollierens nicht in allen Situationen möglich bzw. angemessen ist, da er Distanz zu den Erforschten schaffen, Misstrauen erzeugen oder in anderer Weise das Handeln der Anwesenden beeinflussen kann (vgl. Girtler 2001, S. 141-143). Deshalb erfolgte eine „Reinschrift“ der Notizen, gegebenenfalls mit Ergänzungen aus dem Gedächtnis, nach den Beobachtungsphasen.

Aufgrund der zahlreichen methodischen Unsicherheiten, die mit einer teilnehmenden Beobachtung verbunden sind und insbesondere auch wegen der begrenzten Dauer der Beobachtungsphasen, wurde der bereits in Kapitel 1 erwähnte Kompromiss getroffen: Zum einen dient die Feldforschung der Exploration, also dem „Kennenlernen“ des Feldes aus einer Perspektive, die der Lebenswelt der Erforschten deutlich näher kommt als davon losgelöste Befragungen. Zum anderen dienen die Feldnotizen zur Erstellung eines deskriptiven Berichtes über den Arbeitsalltag der Aufsichtsmitarbeiter. Tiefergehend analysiert wurden jedoch in erster Linie die Audioaufnahmen der Gespräche, da dies methodisch besser kontrollierbar erschien. Die Erfahrungen der Feldforschung dienten zudem als Ergänzungs- und Vergleichsmaterial zu den Gesprächsaufnahmen.

2.2.2 Gespräche

A. Gesprächsführung

Die teilnehmende Beobachtung beinhaltete auch die Teilnahme an Gesprächen, entweder als passiver Zuhörer oder als aktiver Gesprächspartner. Bei Gesprächen mit Vertretern von Trägern, Einrichtungen, Jugendämtern oder Verbänden wurde der Gesprächsverlauf möglichst ausführlich mitprotokolliert, nachdem den Beteiligten die Rolle des Forschers erläutert worden war. Da in die Protokollierung immer auch bereits Interpretationen durch den Forschenden einfließen (vgl. Lüders

2009, S. 396), eignen sich die Protokolle nicht im selben Maße für eine spätere Auswertung wie Audioaufnahmen. Denn der Gegenstand der Auswertung von Protokollen müsste zunächst nicht das eigentliche Gespräch, sondern die Interpretation des Forschers sein. In den Gesprächen mit den Mitarbeitern der Aufsichtsbehörde ohne Beteiligung externer Personen wurde deshalb der Originalton mit einem Aufnahmegerät aufgezeichnet.

Die enge Anbindung der Gespräche an konkrete praktische Situationen, etwa Erläuterungen zu bevorstehenden Terminen während der Autofahrt zu einem solchen Termin, hatte den Vorteil, dass die Gespräche aufgrund des direkten Praxiskontextes einen vergleichsweise geringen „Formalisierungsgrad“ aufweisen, und daher mutmaßlich relativ wenig von der Anlehnung an offizielle Selbstdarstellungen und Sprachregelungen durchdrungen sind. Denn „[u]m wirklich gute Gespräche zu bekommen, muß man [...] in die Lebenswelt dieser betreffenden Menschen gehen und darf sie nicht in Situationen interviewen, die ihnen unangenehm oder fremd sind“ (Girtler 2001, S. 154).

An das Verhalten des Forschers als aktiver Gesprächspartner waren verschiedene Anforderungen zu stellen. Eine erste wird in einem methodischen Konzept verdeutlicht, das vor allem von Girtler beschrieben wird. Mit dem Modell des von ihm so genannten „ero-epischen Gesprächs“ (Girtler 2001, S. 147-168) meint er „ein sehr eingehendes Gespräch, bei dem beide sich öffnen, der Forscher und sein Gesprächspartner, um in die wahren Tiefen einer Kultur (Randkultur) vorzudringen“ (Girtler 2001, S. 155). Die Besonderheit besteht darin, dass der Forscher als gleichwertiger Gesprächspartner auftritt und nicht nur Fragen stellt, sondern auch selbst Meinungen oder Erzählungen einbringt. Es sollten „Fragen und Erzählungen kunstvoll miteinander im Gespräch verwoben werden“ (Girtler 2001, S. 151). Girtler unterscheidet dies rhetorisch zugespitzt vom herkömmlichen Interview, in dem „der Interviewer geradezu als Verhörender“ (Girtler 2001, S. 147) erscheine¹⁶⁹. Jedoch solle der Feldforscher „von seinem Gesprächspartner sich leiten [lassen], denn er ist ein Lerner“ (Girtler 2001, S. 150).

¹⁶⁹ Kaufmann vertritt eine ähnliche Position und spricht von einem „Durchbrechen der Hierarchie“ in Interviewsituationen. Als Ziel formuliert er, dass es „in dieser Austauschbeziehung zu einem wirklichen Gleichgewicht zwischen zwei starken und kontrastierenden Rollen [kommt]“ (Kaufmann 1999, S. 71).

An diesen letzten Aspekt knüpft ein anderer Anspruch an, der beispielsweise im Kontext der qualitativen Auswertung mit Hilfe der Grounded-Theory-Methodologie formuliert wurde:

„[Es] eignet sich Interviewmaterial umso besser zum [Auswerten mit Hilfe der Grounded-Theory-Methodologie], je offener die Gesprächsbeiträge der Interviewenden formuliert sind. Im Idealfall bieten sie einen Sprech- und Erzählanlass, der zwar ein intensives Ansprechpotenzial besitzt, aber die Thematik nicht unbedingt genau festlegt und einschränkt. Aktives und akzeptierendes Zuhören sollte dann die Interviewten anregen, weiteres Material zu produzieren. Gerade freiere Textpassagen können als Antwort auf eine nicht gestellte Frage oder auf eine von den Interviewten selbst vorausgesetzte, aber von den Interviewenden nicht gemachte Äußerung gelesen werden. Es ist dieses ‚Zwischen-Den-Zeilen-Lesen‘, die Rekonstruktion also eines impliziten, von dem/der Interviewten vorausgesetzten Diskurses, das die Entdeckung gegenstandsbezogener Kategorien ermöglicht. Die nicht-direktive Gesprächsführung stellt in dieser Hinsicht eine wichtige Voraussetzung für die Produktion von brauchbarem Textmaterial dar“ (Berg/Milmeister 2011, S. 320 f.).

Hier wird darauf hingewiesen, dass sich bei zu starken Beeinflussungen des Gespräches nicht mehr leicht unterscheiden lässt zwischen Sinnzusammenhängen, die durch den Forscher eingebracht wurden und solchen, die aus dem impliziten Wissen des Gesprächspartners stammen. Da es bei diesem Vorgehen gerade um die Entdeckung von solchen impliziten Wissensbeständen geht, ist also große Zurückhaltung in der Setzung von Themen, Begriffen oder Zusammenhängen durch den Forscher erforderlich. Eine „ungebremste“ Beteiligung des Forschers als gleichberechtigter Gesprächspartner wäre hier mit dem großem Risiko behaftet, bei der Auswertung mehr über die Denkweisen des Forschers als über die der Erforschten zu erfahren. Auch dieses Problem stellt sich im hier vorliegenden Fall, da die Beobachtungsdauer nur kurz war und deshalb nicht beliebig viele Gespräche geführt werden konnten. Es hätte daher nur wenige Möglichkeiten zur Überprüfung oder Korrektur solcher Verzerrungen gegeben.

Es wurde deshalb auch bei der Gesprächsführung ein Kompromiss eingegangen. Während der Gespräche wurde seitens des Forschenden versucht, die eigenen Sprechanteile – insbesondere Interpretationen und Bewertungen der Äußerungen der Erforschten – möglichst gering zu halten. Die Beiträge des Forschenden sollten vor allem als Impulse dienen und ansonsten in den Redefluss möglichst wenig eingreifen. Erzählungen der Aufsichtsmitarbeiter wurden deshalb so wenig wie möglich unterbrochen und kaum kommentiert. Wenn Fragen gestellt wurden, wurden diese möglichst so gestellt, so dass sie die „Richtung“ der Antworten wenig beeinflussten. Die Inhalte der Fragen ergaben sich in den meisten Fäl-

len aus dem Gesprächsverlauf, denn „[d]ie beste Frage steht nicht im Leitfaden, sondern man leitet sie aus dem bereits Gesagten ab“ (Kaufmann 1999, S. 72; ähnlich auch Girtler 2001, S. 149). Ausnahmen bestanden in Fragen zur jeweiligen Biographie und dem Weg der Mitarbeiter zu ihrer jetzigen Tätigkeit, die „zwischendurch“ gestellt wurden oder in ein Gespräch eingefügt wurden, wenn es sich ergab¹⁷⁰.

Andererseits gab es jedoch auch längere Gesprächsanteile des Forschers, in denen auch die eigene private und wissenschaftliche Lebenssituation offen thematisiert wurde. Es wurde dabei intuitiv versucht, einen „Ausgleich“ zu den Passagen zu schaffen, in denen die Aufsichtsmitarbeiter viel von ihrer eigenen Tätigkeit berichteten und sich „offenbarten“. Dies fand aber situationsbezogen und flexibel statt. Der Anspruch einer grundsätzlichen Gleichheit zwischen den Beteiligten war dabei nicht nur aus forschungsmethodischen Gründen leitend, sondern entsprach auch dem persönlichen Interesse des Forschers an einem vertrauensvollen gegenseitigen Umgang.

B. Transkription

Audioaufnahmen von Gesprächen stellen ein hochkomplexes Datenmaterial dar. Neben der reinen Sach- oder Informationsebene finden sich zahlreiche zusätzliche Informationen, beispielsweise in Form von nonverbalen Äußerungen, Sprechpausen oder dem Tonfall. Im Verstehensprozess werden diese Informationen unter Beteiligung der „impliziten Annahmen und Sprachgewohnheiten“ (Dresing/Pehl 2010, S. 725) des Hörers verarbeitet.

„Transkription ist also bereits Teil des Verstehensprozesses und damit Teil der Analyse und Auswertung. Durch die Reflexion des Transkriptionsprozesses lassen sich eigene, implizite theoretische und analytische Grundannahmen aufdecken. Forschende, die selbst transkribieren, erhalten somit ein deutlich tieferes Verständnis des Materials“ (Dresing/Pehl, S. 727).

Während also im Alltag diese Informationen größtenteils unbewusst verarbeitet werden, die Komplexität also „automatisch“ verringert wird, eröffnet die reflektierte Transkription es, diese Automatismen sichtbar zu machen. Die Transkription ermöglicht also eine gewisse Kontrolle dahingehend, wie die Komplexität des Materials verdichtet wird. Besonders

¹⁷⁰ Es soll nicht unerwähnt bleiben, dass die Zurückhaltung in den Gesprächen zum Teil auch aus der komplexen Anforderung entstand, die Flut neuer Informationen ständig zu verarbeiten und jederzeit die „passende“ Nachfrage parat zu haben, die ein Gespräch in eine für die Forschungsfrage relevante Richtung hätte steuern können. Im Nachhinein erwies sich diese Zurückhaltung in vielen Fällen als Glück, da sie Steuerungen des Forschenden verhinderte, die auf vorschnellen und oberflächlichen Interpretationen beruht hätten.

erhellend sind dabei Situationen, in denen der Forscher beim wiederholten Anhören einer Textpassage feststellt, dass er bestimmte Begriffe zunächst verändert wiedergegeben oder ganz unterschlagen hat (vgl. Dresing/Pehl 2010, S. 725). Strebt man während der Transkription eine möglichst präzise Wiedergabe auch kleiner Details an und kontrolliert die Niederschriften durch mehrmaliges Abhören (am besten mit zeitlichem Verzug), lässt sich zumindest die „wortgetreue“ Übereinstimmung des Transkriptes mit der Aufnahme stark verbessern. Selbstverständlich fließen dennoch Interpretationen ein, die sich beispielsweise auf grammatische Besonderheiten beziehen oder darauf, welche Textstellen als „betont“ markiert werden. Es ist daher hilfreich, bei einer späteren Analyse der Transkripte auch noch gelegentlich die Originalaufnahmen hinzuzuziehen, um die Interpretation einer Passage erneut zu überprüfen.

Für die eigentliche Transkripterstellung gibt es zahlreiche Regelwerke, die sich vor allem dahingehend unterscheiden, wie stark versucht wird, die Komplexität der Tonaufnahme in Schriftform zu übertragen (vgl. Dresing/Pehl 2010, S. 727 ff.). Dem stehen arbeitsökonomische Gründe und die Lesbarkeit des Transkriptes gegenüber, so dass abgewogen werden muss, welcher Detailgrad für das Forschungsvorhaben notwendig ist.

Im der vorliegenden Studie wurden folgende Transkriptionsregeln festgelegt:

- Es wird nur Kleinschreibung verwendet. Satzzeichen werden zwar (sparsam) eingefügt, werden jedoch als Indikatoren für die Intonation verwendet (z. B. ein Fragezeichen bei Erhöhung der Stimmlage am Satzende);
- Sprechpausen, auch Füllwörter wie „ähs“ werden mittranskribiert;
- Dialekteinflüsse werden mittranskribiert (z. B. „dat kannst“ statt „das kannst du“);
- auffällige nonverbale Äußerungen wie Lachen oder Seufzen werden mittranskribiert;
- starke Betonungen werden hervorgehoben;
- Wortwiederholungen und -abbrüche werden wortwörtlich transkribiert.

Die Transkription erfolgte durch den Verfasser selbst. Erst nach Abschluss der Interpretation wurden die zum Abdruck bestimmten Zitate zugunsten der Lesbarkeit sprachlich „geglättet“. Dabei wurden die meis-

ten Sprechpausen und Füllwörter wie „ähs“ entfernt, auch wurden Satzzeichen zur Strukturierung nachträglich eingefügt. Einige Dialektausdrücke wurden durch hochdeutsche Äquivalente ersetzt. Auch wurden Auslassungen von nicht in die Interpretation eingeflossenen Passagen sowie Anonymisierungen vorgenommen. Alle Veränderungen wurden dahingehend reflektiert, ob sie für die jeweilige Interpretation bedeutsam sein könnten. Für die hier abgedruckten Passagen gelten folgende Hinweise:

- Die Abkürzung „I“ steht für „Interviewer“, also den Verfasser. Für die Mitarbeiter der beforschten Aufsichtsbehörden werden die Abkürzungen „M“ (wie „Mitarbeiter“) bzw. „MA“, „MB“, „MC“ etc. verwendet.
- Die „Chiffrierung“ nach dem Schema MA, MB, MC erfolgt in jedem Kapitel neu. Bei „MA“ handelt es sich also nicht immer um dieselbe Person. Diese Bezeichnungen dienen lediglich der Unterscheidung von Sprechern in inhaltlich zusammenhängenden Abschnitten. Eine durchgängige Zuordnung von Kürzeln zu bestimmten Personen hätte ihre Anonymisierung erschwert.
- Ebenfalls aus Gründen der Anonymisierung wird ausschließlich die generisch maskuline Form für Mitarbeiter benutzt, auch wenn es sich um Frauen handelt.
- Einige Mitarbeiter haben dem Verfasser das „Du“ angeboten, andere nicht. Da dadurch ebenfalls eine Zuordnung von Zitaten zu Personen erleichtert worden wäre, wurden alle direkten Ansprachen von „Du“ in „Sie“ geändert, allerdings erst nach Abschluss der Interpretation.
- Die Dokumenten- und Absatznummern wie „DokEH, 42-56“ beziehen sich auf die Original-Transkriptdokumente. Die Bezeichnung der Dokumente erfolgte durch Zufallskombinationen und ist daher nicht chronologisch.
- Die Zeichen „/“ bedeuten einen Wort- oder Satzabbruch.
- Besonders betonte Stellen werden in Großbuchstaben geschrieben.
- War im Rahmen der Interpretation erkennbar, dass Sprecher Aussagen anderer Personen in direkter Rede wiedergeben, werden diese Aussagen in Anführungszeichen gesetzt.

Neben der Form der Transkripte ist besonders die Entscheidung wichtig, ob das gesamte Material oder nur selektiv ein Teil transkribiert wird. Dresing/Pehl positionieren sich kritisch zu einem selektiven Vorgehen:

„Dieses Vorgehen kann [...] aus mehreren Gründen als problematisch angesehen werden. Die Entscheidung für das Auslassen von Passagen setzt nämlich eigentlich schon einen Analysevorgang voraus; die Relevanz der Inhalte ist noch nicht bekannt. Denn die Selektion hängt vom (impliziten) Vorverständnis der Forschenden ab. Mit Blick auf die späteren Forschungsergebnisse bleibt unklar, auf welcher Grundlage die Reduktion des Materials vorgenommen wurde, und es mangelt an Nachvollziehbarkeit. Eine Teil-Transkription wäre dagegen dann angemessen, wenn man bestehende Erkenntnisse mit Beispielen unterlegen möchte. Für die Entwicklung einer im Datenmaterial begründeten Theorie ist die Eignung einer Teil-Transkription jedoch fraglich“ (Dresing/Pehl 2010, S. 724).

In der vorliegenden Studie war dieses Problem relevant, weil es einerseits mit den verfügbaren Ressourcen unmöglich war, das gesamte Material in vertretbarer Zeit zu transkribieren. Andererseits lag aber genau der von den zitierten Autoren vorgebrachte Fall vor, dass noch keine Erkenntnisse vorlagen, sondern eine Theorie erst entwickelt werden musste. Die Lösung dieses Dilemmas ergab sich aus der Logik der Grounded-Theory-Methodologie und wird deshalb erst im folgenden Kapitel näher beschrieben.

2.3 Auswertung: Grounded-Theory-Methodologie

2.3.1 Grundverständnis der GTM

Zur Auswertung des Materials in Form von Transkripten, Notizen und Protokollen stehen verschiedene bewährte Verfahren mit je unterschiedlichen Vor- und Nachteilen je nach Materialbeschaffenheit und Fragestellung zur Verfügung¹⁷¹. Für die vorliegende Studie fiel die Entscheidung zugunsten der Grounded-Theory-Methodologie (GTM) in ihrer Darstellung durch Corbin/Strauss (2008)¹⁷² aus. Wie im Folgenden dargelegt werden wird, verfolgt sie einen Interpretationsansatz, der sowohl eine „tiefgehende“ hermeneutische Analyse als auch den Einbezug von sehr „breiten“ Datenbeständen ermöglicht.

Grundsätzlich steht die GTM für „die regelgeleitete, kontrollierte und prüfbare ‚Entdeckung‘ von Theorie aus Daten/Empirie“ (Mey/Mruck 2011, S. 11). Der Begriff „grounded“ bezieht sich darauf, dass eine Theorie in den Daten „verankert“ ist, da sie auf einer zunächst möglichst unvoreingenommenen Analyse der Daten basiert. Eine neue Theorie „emer-

¹⁷¹ Übersichten finden sich beispielsweise bei Flick/Kardorff/Steinke 2009 und Przyborski/Wohlrab-Sahr 2009.

¹⁷² Zu den Unterschieden der verschiedenen GTM-Ansätze wurden mehrere Beiträge durch Mey/Mruck (2011) gesammelt.

giert“ aus den Daten, statt dass vor der Analyse eine Theorie aufgestellt wird und die Daten dann daraufhin überprüft werden, ob sie die Theorie stützen oder widerlegen. Dabei ist die GTM, die erstmals 1967 durch Glaser/Strauss (1967/2008) vorgestellt wurde, „in erster Linie ein Forschungsstil, eine Forschungshaltung [...] und erst in zweiter Linie eine ‚einfache‘ Auswertungsmethode, ein Verfahren, das angewandt werden kann“ (Mey/Mruck 2011, S. 22; ähnlich Strauss 1998, S. 30).

Charmaz (2011) unterscheidet zwischen zwei Versionen der GTM, die einerseits einem „objektivistischen“ und „positivistischen“ oder andererseits einem „konstruktivistischen“ und „pragmatischen“ Verständnis folgen. Der konstruktivistische Ansatz, den auch diese Untersuchung verfolgt, geht nicht davon aus, dass sich durch den kontrollierten Methodeneinsatz eine „objektive Wahrheit“ ermitteln ließe. Er zielt aber auf eine möglichst *konsistente, logische und nachvollziehbar beschriebene* Analyse ab.

„Konstruktivist/innen betrachten Verallgemeinerungen als unvollständig, bedingt und als situiert in Raum und Zeit, in Positionen, Handlungen und Interaktionen. Sie zielen auf ein interpretatives Verständnis empirischer Phänomene im Rahmen einer Theorie, die glaubwürdig, originär, resonant und nützlich ist, relativ zu einem je historischen Zeitpunkt“ (Charmaz 2011, S. 193).

Der reflektierte Einsatz der eigenen Subjektivität wird dabei nicht als Mangel, sondern als Notwendigkeit verstanden:

„Qualitativ Forschende, die eine bestimmte soziale Lebenswelt untersuchen, bringen grundsätzlich ihre eigenen ‚Linsen‘ und begrifflichen Netzwerke mit, die sie gar nicht fallen lassen können, denn dann wären sie überhaupt nicht mehr in der Lage, bedeutungsvolle Sachverhalte zu beobachten oder zu beschreiben, sondern wären nur noch mit chaotischen, fragmentierten und bedeutungslosen Eindrücken konfrontiert“ (Kelle 2011, S. 237).

Aufgrund dieser Notwendigkeit, die ähnlich auch bereits oben für die teilnehmende Beobachtung beschrieben wurde, wurden für die vorliegende Studie folgende Konsequenzen gezogen: Das pragmatische Vorgehen sowohl bei der Datenerhebung als auch der Auswertung wird möglichst transparent beschrieben, um dem Leser zu ermöglichen, selbst über logische Konsistenz und Glaubwürdigkeit der Studie zu entscheiden. Da dies nicht von allen Lesergruppen gleichermaßen geleistet werden kann (vgl. Lüders 2009, S. 400 f.), werden zusätzliche methodische Schritte unternommen, die eine Bewertung der Ergebnisse erleichtern: Erstens werden die Ergebnisse den Erforschten vorgelegt und ihre Rückmeldung in den Forschungsbericht aufgenommen (siehe Kapitel 2.3.3), zweitens erfolgt in Form der quantitativen Trägerbefragung noch eine zusätzliche Erhebung der „Außenperspektive“, die weitere Hinweise zur Validität

und Aussagekraft der Erkenntnisse der qualitativen Studie liefert (siehe Kapitel 3).

2.3.2 Auswertungsschritte der GTM

A. Zentrale Elemente der GTM

Strauss benennt drei zentrale methodische Elemente der GTM (Strauss/Legewie/Schervier-Legewie 2011, S. 74):

1. Das „Codieren“ des Materials, indem „theoretische Konzepte gebildet [werden], die einen Erklärungswert für die untersuchten Phänomene besitzen“ (Strauss/Legewie/Schervier-Legewie 2011, S. 74).
2. Das „theoretische Sampling“, also der „auf die Generierung von Theorie zielend[e] Prozess der Datenerhebung, währenddessen der Forscher seine Daten parallel erhebt, codiert und analysiert sowie darüber entscheidet, welche Daten als nächste erhoben werden sollen und wo sie zu finden sind“ (Glaser/Strauss 1967/2008, S. 53). Dieses Verfahren kann auch auf vorab erhobene Daten angewendet werden und darüber entscheiden, welche dieser Daten für die weitere Analyse ausgewählt werden (Glaser/Strauss 1967/2008, S. 78).
3. Die Generierung theoretischer Konzepte mittels komparativer Analyse (vgl. Glaser/Strauss 1967/2008, S. 29 ff., S. 111 ff.; Strauss/Legewie/Schervier-Legewie 2011, S. 74). Gemeint sind „Vergleiche auf Gemeinsamkeiten und Unterschiede (zwischen empirischen Daten, zwischen Daten und aus ihnen generierten Codes, zwischen Codes, mit Blick auf die in die fortschreitende Untersuchung einzubeziehenden Fälle/Untersuchungsgruppen)“ (Mey/Mruck 2011, S. 15).

Diese zentralen Elemente werden im Folgenden einerseits kurz im Grundsatz skizziert, andererseits wird – zum Teil vorgreifend auf die Ergebnisdarstellung – die konkrete Umsetzung in der vorliegenden Arbeit erläutert.

B. Offenes Codieren

a) Methodische Grundlagen

Der Begriff des „Codierens“ meint im Kontext der GTM, dass bestimmte „Ereignisse“ in den Daten – beispielsweise Sinnabschnitte in Texten – mit interpretierenden Begriffen versehen werden, die dieses Ereignis ihrem Sinn nach repräsentieren:

„First I will break the data into manageable pieces. Second, I will take those pieces of data and explore them for the ideas contained within (interpreting

those data). Third, I will give those ideas conceptual names that stand for and represent the ideas contained in the data" (Corbin/Strauss 2008, S. 160).

Diese Begriffe („conceptual names“) werden entweder als „Codes“ oder synonym als „Konzepte“ (bzw. englisch „concepts“) bezeichnet.

Vor allem zu Beginn der Analyse erfolgt das Codieren noch möglichst unvoreingenommen und *offen*. Das bedeutet, es wird nicht nach bestimmten Sinngehalten im Material gesucht, sondern es wird versucht, möglichst viele der enthaltenen Konzepte zu entdecken. Corbin/Strauss vergleichen dieses Verfahren des offenen Codierens mit der Methode des „Brainstorming“:

„Open coding requires a brainstorming approach to analysis because, in the beginning, analysts want to open up the data to all potentials and possibilities contained within them. Only after considering all possible meanings and examining the context carefully is the researcher ready to put interpretive conceptual labels on the data. Conceptualizing data not only reduces the amount of data the researcher has to work with, but at the same time provides a language for talking about the data“ (Corbin/Strauss 2008, S. 160).

Am Anfang ist es dazu erforderlich, dass das Material „mikroskopisch“ in kleinste Sinnabschnitte „aufgebrochen“ wird (Corbin/Strauss 2008, S. 59). Dieses aufwendige Verfahren ist notwendig um vorschnelle Interpretationen zu vermeiden und um zu gewährleisten, dass zunächst unwichtig erscheinende Aspekte nicht übersehen werden:

„Its purpose is to generate ideas, to get the researcher deep into the data, and to focus in on pieces of data that seem relevant but whose meaning remains elusive. It also helps to prevent early foreclosure because it forces a researcher to think outside of his or her frame of reference“ (Corbin/Strauss 2008, S. 59).

Um Codes zu bestimmen, die möglichst treffend den Sinngehalt des jeweiligen Abschnitts repräsentieren und ein möglichst tiefgehendes Erklärungspotenzial besitzen, können verschiedene Techniken angewendet werden, die über ein reines „Brainstorming“ hinausgehen. Corbin/Strauss listen einige dieser Techniken auf (2008, S. 69 ff.). Neben dem bereits benannten Ziehen von Vergleichen nennen sie dort beispielsweise:

- Fragen an das Material stellen, etwa „Warum erzählt diese Person hier von diesem Ereignis?“, „Welche Bedeutung hat es für sie?“
- Fragen können sich auch gezielt auf Sprache oder Begrifflichkeiten beziehen, beispielsweise „Was genau bedeutet der dort verwendete Begriff?“, „Welche Bedeutungen könnte er sonst noch haben?“, „Warum verwendet die Person diesen Begriff an dieser Stelle?“, „Welchen Be-

griff hätte sie statt dessen verwenden können?“, „Warum wird an manchen Stellen Dialekt gesprochen und an anderen nicht?“¹⁷³.

- Bewusst eine gegensätzliche Perspektive einnehmen.
- Nach Schlüsselwörtern wie „immer“ oder „nie“ suchen, die auf Glaubenssätze oder Überzeugungen der Erforschten hindeuten.
- Nach Metaphern suchen und diese in ihrer bildhaften Bedeutung untersuchen.

Derlei Fragen und Anmerkungen sowie der Entdeckungskontext von Codes müssen schriftlich in möglichst ausführlichen und zahlreichen „*Memos*“ dokumentiert werden (Corbin/Strauss 2008, S. 105, S. 239 f.), also in kurzen Notizen, die entweder Codes oder bestimmten Textpassagen zugeordnet werden. Dies ermöglicht die Nachvollziehbarkeit der Analyse. Auch ist es eine wichtige Voraussetzung, um die Begriffe durch fortschreitende vergleichende Analyse zusätzlicher Daten prüfen, schärfen oder auch sie verwerfen zu können (Corbin/Strauss 2008, S. 187).

Die Codes können getrennt vom Originaltext geordnet und aufeinander bezogen werden. Dies erleichtert es, sich gedanklich von den explizit ausgesprochenen Inhalten zu lösen und verborgene Sinngehalte zu entdecken. Beispielsweise können so Überbegriffe gefunden werden, die verschiedene Codes unter einer Bezeichnung bündeln. Diese werden auch als „*Kategorien*“ bezeichnet.

b) Konkretes Vorgehen

In der vorliegenden Arbeit begann die Auswertung mit der Transkription der chronologisch ersten Aufnahme¹⁷⁴, die offen codiert wurde. Aus diesem ersten Interpretationsschritt ergab sich bereits eine Liste von etwa 250 Codes sowie zahlreiche *Memos* mit Fragen, Ideen und Anmerkungen zu diesen Begriffen. Codes und *Memos* wurden während der gesamten Auswertung mit Hilfe der Analysesoftware MAXQDA gesammelt und sortiert. Aus dieser Sortierung ergab sich eine erste „Baumstruktur“, in der die Codes mit Hilfe vorläufiger Kategorien geordnet wurden. Später erfolgten weitere Schritte des offenen Codierens mit anderen Passagen, zunächst wurden aber die bisher gefundenen Codes und Kategorien geprüft und weiter ausgearbeitet.

¹⁷³ Die Bedeutung der Analyse von Sprache hebt Charmaz insbesondere für den pragmatischen Ansatz der GTM, der hier verfolgt wird, hervor (2011, S. 195).

¹⁷⁴ Es handelte sich um die Fallvorstellung eines Aufsichtsmitarbeiters während einer Teambesprechung.

C. Selektives Codieren und theoretisches Sampling

a) Methodische Grundlagen

Zur kritischen Prüfung von entdeckten (vorläufigen) Kategorien wird das offene Codieren unterbrochen und durch stärker *selektives Vorgehen* oder auch durch zusätzliche Datenerhebungen abgelöst. Wenn bereits eine größere Datenmenge vorhanden ist, kann diese beispielsweise daraufhin untersucht werden, ob weitere Hinweise auf Aspekte zu finden sind, durch die bestimmte Konzepte oder Kategorien ergänzt werden können (vgl. Berg/Milmeister 2011, S. 325) – beispielsweise ob sie Fragen beantworten können, die zuvor gestellt worden waren. Wichtig ist dabei, dass das selektive Codieren auf der Basis von theoretischen Konzepten erfolgt, die zuvor aus der Analyse des Datenmaterials entstanden sind.

„Questions about a concept(s) [sic] serve as a guide for what incidents to look for in the next set of data. Therefore, a researcher can sample data that have already been collected or are available for incidents pertaining to a concept“ (Corbin/Strauss 2008, S. 150).

Wenn nicht ausreichend Datenmaterial vorhanden ist, können aufgrund der Ergebnisse der ersten Auswertungen *weitere Daten erhoben* werden, indem gezielt neue Fragen an die Erforschten gestellt werden oder sie gezielt auf bestimmte Aspekte hin beobachtet werden.

„Forschen im Sinne der GTM erfordert einen ständigen Wechsel zwischen Handeln (Datenerhebung) und Reflexion (Datenanalyse und Theoriebildung). Analyse und Theoriebildung beginnen bereits mit dem ersten erhobenen Datenmaterial, sie dienen in all ihrer Vorläufigkeit als Startpunkt für eine fortlaufende Präzisierung der Forschungsfrage und für kontinuierliche Hypothesen- und Theoriegenerierung“ (Mey/Mruck 2011, S. 23).

Dieses Vorgehen wird gegenüber dem zunächst ungezielten Ansammeln großer Datenmengen empfohlen (Corbin/Strauss 2008, S. 58; Strauss/Legewie/Schervier-Legewie 2011, S. 74), konnte in der vorliegenden Arbeit aber nicht in der Idealform umgesetzt werden. Stattdessen wurde das theoretische Sampling anhand des vorhandenen Materials vorgenommen, was ebenfalls möglich ist:

„Theoretisches Sampling kann auch (wie in der Sekundäranalyse) mit schon früher erhobenen Forschungsdaten durchgeführt werden. Dieses Verfahren erfordert allerdings eine große Masse verfügbarer Daten, um eine Theorie von einiger Dichte (der Kategorien und Eigenschaften) entwickeln zu können“ (Glaser/Strauss 1967/2008, S. 78; ähnlich auch Corbin/Strauss 2008, S. 317).

Es ist nicht einfach zu entscheiden, erstens welche der gefundenen Konzepte und Kategorien „wichtig“ sind und weiter vertieft werden sollten und zweitens, wann „genug“ Daten gesammelt und analysiert wurden, um Konzepte und Kategorien bilden zu können. Die Methodenliteratur zur

hier gewählten Version der GTM ist sich einig, dass an dieser Stelle die Intuition des Forschenden entscheidend ist. So berichten beispielsweise Truschkat/Kaiser-Belz/Volkmann:

„Um unnötige Datenmassen zu vermeiden, ist es wichtig, Vertrauen in die Daten bzw. in die emergierende Theorie zu haben. Es hat sich in unseren Forschungen immer gezeigt, dass sich soziale Phänomene viel eher wiederholten, als wir im Vorfeld annahmen. Um dies zu erkennen, ist es allerdings wichtig, die Daten wirklich ‚aufzubrechen‘ und die dahinter stehende Logik zu begreifen. Dadurch werden vordergründig unterschiedliche Ausprägungen minimiert und auf ein gemeinsames Prinzip hin durchleuchtet“ (Truschkat/Kaiser-Belz/Volkmann 2011, S. 373).

Noch deutlicher positionieren sich Corbin/Strauss:

„Analysts have to follow their instincts about what seems important in data and take off from there. There is no right or wrong about analysis. Nor is there a set of rules or procedures that must be followed. Analysis is, for a large part, intuitive and requires trusting the self to make right decisions“ (Corbin/Strauss 2008, S. 71).

Das erwünschte Ziel der Analyse besteht in der so genannten theoretischen „Sättigung“ der Kategorien. Dies ist erreicht, wenn alle Kategorien durch die oben genannten Techniken soweit „ausbuchstabiert“ wurden, dass ihre genauen Merkmale und verschiedenen Ausprägungen zu Tage treten. Dazu müssen nach und nach die „Lücken“ im Material durch theoretisches Sampling gefüllt werden (Corbin/Strauss 2008, S. 113). Aus arbeits- und zeitökonomischen Gründen kann diese „Sättigung“ oft nicht für alle Kategorien zur vollsten Zufriedenheit erreicht werden, jedoch muss es sich in jedem Fall um diskussions- und verteidigungsfähige Interpretationen handeln, die plausibel begründbar sind.

b) Konkretes Vorgehen

Im tatsächlichen Vorgehen bildeten den nächsten Schritt offene Codiervorgänge ausgewählter anderer Passagen, die mit der ersten hinsichtlich der dort thematisierten Inhalte vergleichbar waren¹⁷⁵. Diese mussten zunächst durch ein Abhören des gesamten Audiomaterials identifiziert und danach transkribiert werden. Bei der folgenden Auswertung galt es herauszufinden, ob weitere und möglicherweise wichtigere Konzepte bzw. Kategorien zu identifizieren wären. Die vorläufige Schwerpunktsetzung nach der ersten Interpretation wurde durch die weiteren Beispiele jedoch zunächst untermauert. Dadurch wurde eine erste relevante Kategorie identifiziert, nämlich die des „Vertrauens“. Bevor später dann erneute of-

¹⁷⁵ Es handelte sich zunächst insbesondere um andere Fallvorstellungen durch denselben sowie durch andere Mitarbeiter.

fene Suchvorgänge nach weiteren Kategorien stattfanden, wurde dieser erste konzeptuelle Schwerpunkt zunächst theoretisch anhand dem Einbezug von Literatur und der Erstellung eines heuristischen Rahmens weiterführend untersucht.

D. Einbezug von Literatur und heuristischer Rahmen

a) Methodische Grundlagen

Die im Forschungsprozess erstellten theoretischen Konzepte – das ist die Hauptsache bei der GTM – ergeben sich aus dem Material. Das bedeutet jedoch nicht, dass der Forscher es ohne zusätzliches Wissen analysiert. Vor allem in der konstruktivistischen GTM wird Kontextwissen positiv bewertet:

„Das Kontextwissen ist ein wesentlicher Datenfundus, weil es nicht nur die Sensitivität bei der Theoriebildung erhöht, sondern eine Fülle von Möglichkeiten liefert, um Vergleiche anzustellen, Variationen zu entdecken und das Verfahren des Theoretical Sampling anzuwenden“ (Strauss 1998, S. 36).

Jedoch muss der Gefahr, dass bekannte Theorien den Daten „aufgezwungen“ werden, begegnet und ein Verfahren eingesetzt werden, das es trotz zusätzlicher Wissensbestände gewährleistet, dass die neu entdeckte Theorie wirklich aus dem Material emergiert. Aus dem Grundverständnis der GTM zieht Kelle daher den Schluss,

„dass Anwender/innen der GTM geeignete theoretische Konzepte *ad hoc* unter Verwendung impliziten theoretischen Wissens einführen sollen und dabei davon absehen müssen, sich ihrem Feld und den Daten mit *ex ante* formulierten Hypothesen zu nähern“ (Kelle 2011, S. 239, Hervorhebungen dort).

Dies verweist erneut auf die Reihenfolge der Analyseschritte, die bereits oben bei der Beschreibung des Codierens erwähnt wurde: Zu Beginn muss die Analyse möglichst offen sein, sie soll also nicht mit vorgefassten theoretischen Konzepten begonnen werden. Während der Herausarbeitung von Konzepten und Kategorien können dann aber je nach Bedarf auch bekannte Theorien und zusätzliches Wissen hinzugezogen werden.

Wenn dieses Prinzip befolgt wird, ermöglicht die Hinzuziehung von bekannten Wissensbeständen erst die Entdeckung neuer Theorien (vgl. Kelle 2011, S. 249). Kelle beschreibt die Einbeziehung von Vorwissen als die Konstruktion eines „Rahmens“, in dem heuristische Konzepte verortet werden. Ein solcher heuristischer Rahmen sollte laut Kelle jedoch flexibel sein und auf der Grundlage des Materials auch verändert werden (Kelle 2011, S. 249). Dazu sollte er selbst einen möglichst geringen „empirischen Gehalt“ aufweisen, also für sich genommen nicht falsifizierbar sein bzw. empirisch getestet werden können:

„Durch den Mangel an empirischem Gehalt können solche Begriffe [...] flexibel auf zahlreiche empirische Phänomene angewendet werden. Obwohl solche Begriffe und die mit ihrer Hilfe entwickelten Aussagen also nicht im eigentlichen Sinne ‚getestet‘ werden können, lassen sie sich als *heuristische Konzepte* nutzen, die wie Linsen wirken, durch die Forschende Sachverhalte und Phänomene ihres Forschungsfeldes besser sehen können“ (Kelle 2011, S. 250, Hervorhebungen dort).

Um das Risiko des „Aufzwingens“ von Theorien auf das Material zu verringern, nennt Kelle drei Strategien: 1. Theorienpluralität, also der Einbezug von „verschiedenen und auch konkurrierenden Theorietraditionen“ (2011, S. 254), 2. die „systematisch[e] Suche nach Gegenevidenz“ (2011, S. 255) und 3. „die ausgedehnte Suche nach empirischen Phänomenen, auf die die verwendeten Konzepte nicht anwendbar sind“ (2011, S. 255).

b) Konkretes Vorgehen

Zu der zuvor anhand des Materials identifizierten Kategorie des Vertrauens fanden ausführliche Literaturrecherchen statt. Dabei wurde ein vorläufiger heuristischer Rahmen zum Konzept des Vertrauens entwickelt, in den Erkenntnisse aus soziologischen, psychologischen und philosophischen Perspektiven einfließen¹⁷⁶. Danach wurde dann das gesamte vorhandene Material gezielt nach Passagen durchsucht, die mit den relevanten Konzepten innerhalb dieses Rahmens – beispielsweise Vertrauen, Kontrolle, Absicherung und Erwartungsstabilität – korrespondierten. Diese wurden nach der Transkription zum Teil selektiv, zum Teil mikroskopisch interpretiert. Der gesamte Interpretationsprozess wurde durch das Verfassen von Memos begleitet. Dabei entstand eine neue und erweiterte „Baumstruktur“ aus Codes und Kategorien, die sich aus verschiedensten Textstellen speisten. Bei der Ordnung dieser Struktur wurde im iterativen Wechsel zwischen der Betrachtung des empirischen Materials sowie zusätzlicher Literatur dann auch der heuristische Rahmen weiter ausgearbeitet. Dies wurde bis zu einem Ergebnis betrieben, in dem ein Kategorien- und Codesystem entstand, das mit der weiterentwickelten Struktur des heuristischen Rahmens korrespondierte.

Als vorletzter Schritt der Auswertung wurden zu den „Hauptästen“ der Baumstruktur noch einmal aussagekräftige Textstellen ausgewählt und diese schriftlich interpretiert. Die Ergebnisse sind in Kapitel V.2 dokumentiert. Da die ausgewählten Passagen vielschichtig sind und eine Text-

¹⁷⁶ Die theoretische Analyse der Begriffe Vertrauen und Kontrolle, die in Abschnitt III enthalten ist, wurde während der qualitativen Auswertung begonnen und später, nach Abschluss des juristischen und historischen Teils, überarbeitet und ergänzt. Kapitel III.1.3 enthält eine Fassung des heuristischen Rahmens (Abbildung 7, S. 192), dessen Entwicklung hier beschrieben wird.

stelle sich nicht nur einem einzelnen „Ast“ zuordnen lässt, erfolgte jeweils erst die schriftliche Interpretation, danach wurde eine passende Überschrift für diese Passage definiert. Die Überschriften des Kapitels V.2 sind daher so gewählt, dass sie möglichst treffende Begriffe für die darin interpretierten Passagen enthalten.

Der letzte Schritt – der in Kapitel V.3 dokumentiert ist – bestand dann darin, die auf Basis der Textstellen herausgearbeiteten Aspekte noch einmal dem heuristischen Rahmen zuzuordnen. Die Überschriften des Kapitels V.3 orientieren sich daher an den Elementen des heuristischen Rahmens von Vertrauen und Kontrolle in den drei darin dargestellten Handlungsschritten.

Das Endergebnis der qualitativen Analyse besteht also aus dem heuristischen Rahmen, der das „Gerüst“ bildet, und den einzelnen empirischen Erkenntnissen aus den Interpretationen von Beobachtungen und Gesprächen, mit denen dieses Gerüst „angereichert“ wird.

2.3.3 Reflexion der Ergebnisse mit den Erforschten

Die Ergebnisse der qualitativen Studie wurden den Erforschten vorab in Form eines Berichtes vorgelegt. Im Anschluss fanden Gruppengespräche mit dem Forscher statt, in denen die Erforschten Gelegenheit zu Rückmeldungen zu den Ergebnissen hatten. Diese Rückmeldung dient unter anderem auch als Hilfe bei der Beurteilung der Glaubwürdigkeit und Konsistenz der Studie (siehe Kapitel 2.3.1).

In der methodologischen Literatur ist dieses Vorgehen allerdings nicht unumstritten. So empfehlen beispielsweise Przyborski/Wohlrab-Sahr dies nicht, da es für die Informanten „emotional sehr belastend“ (Przyborski/Wohlrab-Sahr 2009, S. 88) sein könne, mit Transkripten oder Auswertungen konfrontiert zu werden. Ein gewisser zeitlicher Abstand zum Beobachtungszeitpunkt wird jedoch als vorteilhaft bewertet (Przyborski/Wohlrab-Sahr 2009, S. 88).

Corbin/Strauss sind hingegen anderer Ansicht: „It is always beneficial to combine observation with interview or leave open the possibility to verify interpretations with participants“ (Corbin/Strauss 2008, S. 30). Auch Girtler bezeichnet die Einbeziehung der Beobachteten in den Auswertungsprozess als „wichtige Strategie“ (2001, S. 128), um zu zusätzlichen und vertiefenden Informationen zu kommen. Gerade im Kontakt mit Behörden verweist er auf die Möglichkeit, die Einsichtnahme vor Veröffentlichung zu ermöglichen, um damit den Feldzugang zu erleichtern (2001, S. 102).

Gerade aus dem letztgenannten Grund kam aufgrund des Wunsches der Behörden ohnehin nur diese Variante in Frage – ein zeitlicher Abstand von mehreren Monaten wurde dabei eingehalten. Das Argument der emotionalen Belastung wird hier als weniger stichhaltig bewertet, da es sich um Fachkräfte handelt, deren professionelles Handeln (das zudem im Namen der Öffentlichkeit stattfindet) Gegenstand der Betrachtung ist.

3. Quantitative Trägerbefragung

3.1 Forschungsdesign

Nach Abschluss der qualitativen Studie über das Selbstverständnis der Aufsichtsmitarbeiter und ihre Sicht auf ihr Handeln erschien es im Sinne einer perspektivischen Ausgewogenheit zweckdienlich, auch die Außen-sicht der Träger auf die Wahrnehmung der Aufsicht durch die Behördenmitarbeiter zu beleuchten. Da hierzu bisher keine empirischen Studien existierten, wurde ein exploratives Forschungsdesign entwickelt. Die offene Leitfrage der Untersuchung lautete zunächst: „Wie bewerten die Einrichtungsträger die Tätigkeit der Aufsichtsbehörde?“

Da typische Fragestellungen der Interaktion zwischen Behörde und Träger bereits in der qualitativen Studie ausführlich thematisiert worden waren, sollte die Trägerbefragung quantitativ erfolgen. Die bundesweite Erhebung erweitert die Perspektive dieser Arbeit nicht nur um die Außensicht der Träger, sondern ermöglicht auch einen Ausblick auf die Praxis der anderen Behörden außerhalb Nordrhein-Westfalens und die quantitative Ausprägung bekannter Probleme und Herausforderungen.

Da die zusätzlichen Ressourcen begrenzt waren¹⁷⁷, konnte die quantitative Befragung nur elektronisch durchgeführt werden. Ebenfalls aus Ressourcen- und Zeitgründen wurde die Grundgesamtheit beschränkt auf die Mitglieder zweier Verbände, zu denen bereits fachliche Kontakte bestanden. Zur Kooperation in Form einer Weitergabe des Fragebogens über interne E-Mail-Verteiler und der Empfehlung zur Teilnahme erklärten sich der Bundesverband katholischer Einrichtungen und Dienste der Erziehungshilfen e. V. (BVkE) sowie der Bundesverband privater Träger der freien Kinder-, Jugend- und Sozialhilfe e. V. (VPK) bereit. Andere Verbände wurden nicht angefragt. Die Grundgesamtheit der über die E-Mail-

¹⁷⁷ Die quantitative Erhebung – insbesondere die Kooperation mit den Verbänden sowie die Konzipierung des Fragebogens – wurde unterstützt und begleitet durch Prof. Bruno W. Nikles. Die Eingabe der Daten, Vorarbeiten für die Plausibilisierung sowie eine erste Kategorisierung der offenen Antworten wurden durch Alena Kreifelts durchgeführt.

Verteiler der Verbände erreichbaren Mitgliedsträger bestand aus 303 (BVkE) bzw. 420 (VPK), also insgesamt 723 Einrichtungsträgern bundesweit. Da die Aufgabenverteilung bei Trägern sehr unterschiedlich sein kann, wurde die Befragung nicht an bestimmte Funktionsträger (etwa Einrichtungsleitungen) adressiert, sondern als Zielgruppe wurden im Anschreiben „Personen, die in Kontakten mit der betriebserlaubniserteilenden Aufsichtsbehörde die Anliegen einer bestimmten Einrichtung der stationären Hilfen zur Erziehung im Auftrag des Trägers regelmäßig vertreten“ benannt. Gemeint waren dabei nur Träger betriebserlaubnispflichtiger Einrichtungen mit Betreuung über Tag und Nacht.

Da insbesondere seitens des VPK aufgrund der Vielzahl sehr kleiner Träger und insgesamt eher geringer verbandlicher Anbindung der einzelnen Mitglieder eine niedrige Rücklaufquote erwartet wurde und um den besonderen Bedingungen einer Online-Befragung gerecht zu werden, sollte die Schwelle für eine Teilnahme möglichst niedrig angelegt werden. Als Richtwert wurde deshalb eine Bearbeitungszeit des Fragebogens von nur fünf Minuten angestrebt. Demzufolge konnten nur wenige Fragen aufgenommen werden. Der verwendete Fragebogen ist im Anhang dokumentiert.

Anknüpfend an eines der zentralen Ergebnisse sowohl der qualitativen Studie als auch der Untersuchungen über die rechtlichen Strukturen und historischen Entwicklungen – dass nämlich Vertrauen als eine entscheidende Bedingung für eine wirksame Aufsichtspraxis beschrieben wurde – wurde die Forschungsfrage auf die des Vertrauens der Einrichtungsträger in die Aufsichtsbehörde konkretisiert. Da aufgrund der personenbezogenen Einflüsse auf Vertrauen starke personenabhängige Schwankungen erwartet wurden, erschien es wenig sinnvoll, in dieser Befragung eine „objektive“ Bewertung der Aufsichtsbehörde aus Sicht des jeweiligen Trägervertreters zu erbitten. Der Fragebogen erhielt statt dessen die Aufforderung, das Handeln der jeweils zuständigen Aufsichtsperson subjektiv aus Sicht der ausfüllenden Person zu bewerten. Da hier diese persönliche Komponente im Vordergrund stand, wurde für Hessen abweichend festgelegt, dass dort das Handeln der durch das Land beauftragten Mitarbeiter der örtlichen Jugendämter eingeschätzt werden sollte. Denn aufgrund der Vorgespräche vermutete der Verfasser, dass in Hessen kaum persönlicher Kontakt zwischen dem formal zuständigen Sozialministerium und den Einrichtungsträgern besteht. Als Bewertungselemente wurden insgesamt elf Indikatoren für Vertrauen gewählt, die zusammengekommen eine „Vertrauensskala“ bilden sollten, mit der das jeweilige Ausmaß des Vertrauens quantifiziert werden kann. Wie in Abschnitt III ausführlich be-

schrieben wurde, ist Vertrauen ein komplexes Konstrukt, das sich nicht einfach erheben lässt. Es wurde daher eine Kompromisslösung verwendet, die zwar als explorative Studie wichtige Erkenntnisse liefern kann, aber nicht den Anspruch erhebt, das Phänomen des Vertrauens von Trägervertretern zu Aufsichtsmitarbeitern vollständig abbilden zu können. Die verwendeten Variablen orientieren sich stark an den Ergebnissen von Butler (1991) und deren Übersetzungen von Graeff (1998, S. 60), die in Kapitel III.2.2.2 bereits erläutert wurden. Zu beachten ist dabei jedoch, dass Butler vier Items pro Bedingung formulierte und außerdem noch zusätzliche Kontrollvariablen verwendete (Butler 1991, S. 648). Die Genauigkeit der Erhebung wurde in der vorliegenden Arbeit jedoch der Kürze und Übersichtlichkeit der Befragung untergeordnet, so dass die elf Indikatoren direkt als Items formuliert wurden.

Als Alternative wurde auch eine Skala in Betracht gezogen, die von Mayer/Davis (1999) entwickelt wurde und auch in einer Studie von Späth (2008, S. 140) zum Einsatz kam. In 17 Items wurden dabei die Dimensionen Fähigkeit, Wohlwollen und Integrität des Interaktionspartners erhoben. Diese Skala hat die Vorteile, dass jeweils mehrere Items pro Dimension erhoben werden und dass die Formulierungen sprachlich stärker auf konkrete Interaktionserfahrungen abzielen (Beispiel: „Mein/e Interaktionspartner/in würde wissentlich nie etwas tun, was mich verletzen könnte“). Nachteile gegenüber der verwendeten Skala sind, dass die Alternative mehr Zeit zum Ausfüllen benötigt hätte und dass notwendige sprachliche Anpassungen zu einer starken Veränderung der Ursprungsskala geführt hätten. Auch werden etwas weniger Dimensionen erfragt, beispielsweise fehlt der Aspekt der Transparenz. Aufgrund des explorativen Charakters der Untersuchung fiel die Wahl auf die kürzere Variante.

Die Skalenbildung orientierte sich auch an Kriterien, die beispielsweise von Bortz/Döring (2006, S. 222) formuliert wurden. Demnach sollen die Items insbesondere „möglichst homogen sein, d. h. einheitlich das interessierende Merkmal messen“, dabei aber „möglichst viele Ausprägungsgrade des Merkmals repräsentieren“. Auch werden eine möglichst hohe „Trennschärfe der Items“ gefordert, eindeutige Formulierungen, die auch zu einer möglichst hohen Verlässlichkeit der Erhebung beitragen sowie eine theoretische Fundierung der Annahme, „dass die Items tatsächlich das Zielkonstrukt erfassen“ (Bortz/Döring 2006, S. 222). Zur Bestimmung der Homogenität und Reliabilität der Skala wurde nach der Erhebung der Alphakoeffizient nach Cronbach berechnet (vgl. Bortz/Döring 2006, S. 198, 220 f.). Aufgrund der starken Korrelationen zwischen den Items

der Skala ergab dies einen sehr hohen Alphakoeffizienten¹⁷⁸ von 0,97. Auch wurde die Eindimensionalität der Skala durch Faktorenanalysen getestet und bestätigt (vgl. Bortz/Döring 2006, S. 121)¹⁷⁹.

Da die Kürze der verwendeten Skala die Komplexität des erfragten Themas stark reduzierte, wurden zusätzlich zwei offene Fragen aufgenommen, in denen einerseits positive Aspekte der Aufsichtsführung frei formuliert werden konnten und andererseits auch Wünsche und Kritik. Diese Antworten konnten auch auf die gesamte Behörde bezogen werden, nicht nur auf den zuständigen Mitarbeiter. Erwartet wurde einerseits, dass diese Antworten zusätzliche Dimensionen der Bewertung zutage bringen könnten, die durch die Skala nicht abgedeckt wurden. Andererseits wurde erwartet, dass die Antworten hilfreich bei der Interpretation der geschlossenen Fragen sein würden.

Ergänzend wurden die zuständige Aufsichtsbehörde, die Dauer der Bekanntheit zwischen ausfüllender und bewerteter Person, die Zahl der Kontakte „von Angesicht zu Angesicht“ in den letzten zwei Jahren¹⁸⁰, die Platzzahl der betreffenden Einrichtung sowie die Funktion der ausfüllenden Person erhoben. Auf weitere Details – etwa zur Angebotsstruktur der Einrichtung – wurde zugunsten der Ausfülldauer verzichtet.

Trotz der Kürze der Befragung und ihres hauptsächlich explorativen Charakters wurde angestrebt, folgende Hypothesen zu testen:

¹⁷⁸ Dieser Wert kann maximal 1 sein. Ergebnisse über 0,9 gelten als hoch (vgl. Bortz/Döring 2006, S. 199).

¹⁷⁹ Einige Variablen hängen etwas stärker miteinander zusammen als andere. Beispielsweise wäre es möglich gewesen, die Items in Dimensionen zu unterteilen, die entweder Kategorien der „Softskills“ (wie Integrität, Fairness, Verlässlichkeit) oder „Hardskills“ wie fachliche und rechtliche Kompetenz enthalten. Die Faktorenanalyse hätte dies aufgrund nur sehr schwacher Tendenzen zur Bildung dieser Dimensionen aber kaum gerechtfertigt. Wichtiger ist außerdem, dass das hier gewählte Vertrauensmodell speziell für professionelle Beziehungen entwickelt wurde und deshalb auch „Hardskills“ aufnimmt. Die gemeinsame Erfassung ist also explizit gewünscht, die hohe Korrelation von Hard- und Softskills bestätigt dieses Vorgehen auch.

¹⁸⁰ Der Zeitraum von zwei Jahren wurde als Kompromiss gewählt. Einerseits wurde vermutet, dass nur wenige Kontakte – und diese vor allem anlassbezogen – stattfinden. Deshalb wäre es möglich, dass etwa im letzten Jahr vor der Befragung gar kein Kontakt stattfand. Bei einem zu langen Zeitraum wurde jedoch erwartet, dass keine klare Erinnerung an die Häufigkeit mehr möglich ist. Bei länger zurückliegenden Kontakte dürfte außerdem eine Einschätzung in den abgefragten Variablen nicht mehr aussagekräftig sein. Die Abfrage beschränkte sich außerdem auf Kontakte „von Angesicht zu Angesicht“, weil erstens der direkte persönliche Kontakt für die Bewertung von Vertrauen entscheidend sein dürfte. Zweitens lässt sich aus der Anzahl telefonischer oder gar schriftlicher Kontakte nicht auf die Intensität des Kontaktes schließen.

- Es bestehen Unterschiede in der Bewertung des Handelns der einzelnen Aufsichtsmitarbeiter in Abhängigkeit von der Behörde, für die sie tätig sind.
- Es bestehen Unterschiede in der Bewertung des Handelns der Aufsichtsmitarbeiter in Abhängigkeit von der Größe der Einrichtung, die der Bewertende vertritt.
- Es bestehen Unterschiede in der Bewertung des Handelns der Aufsichtsmitarbeiter in Abhängigkeit von der Verbandszugehörigkeit des Bewertenden.
- Es bestehen Unterschiede in der Bewertung des Handelns der Aufsichtsmitarbeiter in Abhängigkeit von der Intensität des Kontaktes.
- Es bestehen Unterschiede in der Bewertung des Handelns der Aufsichtsmitarbeiter in Abhängigkeit von der Dauer der Bekanntheit.
- Es bestehen Unterschiede in der Bewertung des Handelns der Aufsichtsmitarbeiter hinsichtlich der verschiedenen Vertrauensindikatoren.

Es wurde weiterhin erwartet, dass die Befragung aufklären kann,

- wie hoch das Vertrauen der Trägervertreter in die Aufsichtsmitarbeiter insgesamt ist, und
- bei welchen einzelnen Vertrauensindikatoren Defizite festzustellen sind, falls es an Vertrauen mangelt – wo also Ansatzpunkte für eine Vergrößerung des Vertrauens liegen könnten.

3.2 Durchführung

Vor Beginn der Erhebung wurde der Fragebogen insgesamt drei Verbands- und Einrichtungsvertretern vorgelegt und von diesen auf Verständlichkeit, Eindeutigkeit und Gegenstandsangemessenheit geprüft. Die Rückmeldungen führten insbesondere zu sprachlichen Modifikationen der Erläuterungen. So erwies es sich als erklärungsbedürftig, dass die Bewertung der Aufsichtspraxis personenbezogen erfolgen sollte. Auch wurde verdeutlicht, dass die Erhebung die gesamte Aufsichts- und Beratungstätigkeit der jeweiligen Mitarbeiter erfassen soll und nicht nur die der hoheitlichen „Aufsicht“. Ebenso wurde das Ziel der Befragung im Anschreiben klarer formuliert. Es wurden außerdem Anpassungen der Vertrauensitems vorgenommen. So wurde erstens das Item „loyal“ in „zuverlässig unterstützend“ umformuliert, da dies im Kontext der Aufsichtsbe-

hörde – die gemäß ihrem Auftrag nicht loyal gegenüber einem Träger sein kann – der hier gemeinten Haltung am nächsten kommen dürfte. Auch wurde die Kategorie der „Fachkompetenz“ zweigeteilt in die Fachkompetenz hinsichtlich pädagogisch-konzeptioneller Themen einerseits und die Rechtssicherheit bei hoheitlichen Tätigkeiten andererseits, da hier Unterschiede in der Bewertung erwartet wurden.

Durch den BVkE und den VPK wurden die durch den Verfasser erstellten Anschreiben und Fragebogen den Mitgliedsträgern im September und Oktober 2012 per E-Mail übermittelt. Die Teilnahme an der explorativen Befragung war innerhalb der sechswöchigen Laufzeit per Online-Formular, Fax oder postalisch möglich. Die Rücksendungen erfolgten direkt an den Verfasser. Die Online-Version des schriftlichen Fragebogens wurde durch das Zentrum für Hochschul- und Qualitätsentwicklung der Universität Duisburg-Essen nach Vorgaben des Verfassers bereitgestellt.

Per Fax oder Brief eingegangene Fragebögen wurden in das Online-Formular übertragen, so dass nach Abschluss der Befragung vollständige und formal einheitliche Datensätze vorlagen. Nach der Eingabe erfolgte eine Plausibilisierung der Daten, indem nach Dubletten oder offensichtlichen Falscheingaben¹⁸¹ gesucht wurde.

3.3 Auswertung der offenen Fragen

Die Antworten auf die beiden offenen Fragen wurden mit Hilfe des Programms MAXQDA kategorisiert. Dies erfolgte angelehnt an das offene Codierverfahren im Sinne der Grounded-Theory-Methodologie (siehe Kapitel 2.3.2). Die Antworten wurden zunächst in Sinnabschnitte unterteilt, diesen wurden dann möglichst treffende Bezeichnungen (Codes) gegeben, und im Laufe des Codierens wurden diese Bezeichnungen in „Baumstrukturen“ geordnet und systematisiert. Dabei bildeten sich übergeordnete Kategorien heraus, unter denen sich die zugeordneten Codes jeweils so zusammenfassen ließen, dass die Komplexität der offenen Antworten zwar reduziert wurde, aber dennoch die zentralen Sinngehalte erhalten blieben. Ähnlich wie bei der qualitativen Studie erwachsen die Katego-

¹⁸¹ Solche Falscheingaben kamen in drei Fällen vor, in denen anhand der Antworten auf die offenen Fragen eindeutig erkennbar war, dass die Bewertungsskala für die Vertrauensindikatoren falsch verstanden und „verpolt“ ausgefüllt worden war (statt „6“ wurde „1“ als stärkste Zustimmung interpretiert). Es ist nicht auszuschließen, dass in weiteren Fällen die „Richtung“ der Bewertungsskala verwechselt wurde. Da die offenen Antworten in zahlreichen übrigen Fällen jedoch eine korrekte Interpretation der Bewertungsskala erkennen ließen, ist – auch aufgrund der Konsistenz der Ergebnisse – nicht von einer systematischen Verzerrung auszugehen.

rien zur Auswertung der offenen Antworten also aus den Daten und wurden nicht vorab festgelegt. Die Kategorisierung erfolgte durch zwei Personen in zwei aufeinander aufbauenden Durchgängen, den zweiten Durchgang nahm der Verfasser selbst vor.

Die Kategorisierung diente erstens als Interpretationshilfe der Vertrauensvariablen, indem Begriffe wie beispielsweise „Unterstützung“ in einen bestimmten Kontext eingeordnet werden konnten. Zweitens ermöglichte erst die Kategorisierung von Antworten ihre auch quantitative Auswertung.

3.4 Auswertung der geschlossenen Fragen

3.4.1 Handhabung der Ratingskala und Korrelationen

Wie beschrieben wurde zur Abfrage der Vertrauensvariablen jeweils eine sechsstufige Ratingskala mit den Polen „Trifft überhaupt nicht zu“ (1) und „Trifft voll und ganz zu“ (6) verwendet. Obwohl Ratingskalen genau genommen nur über ein ordinale Skalenniveau verfügen, werden sie hier wie metrische Intervallskalen behandelt. Es wird also davon ausgegangen, dass die Abstände zwischen den sechs Stufen jeweils als gleich groß zu bewerten sind (vgl. Bortz/Döring 2006, S. 181 f.).

Dichotome Variablen, deren Merkmal als gegeben oder nicht gegeben definiert wird, können ebenfalls wie metrische Variablen behandelt werden, indem „gegeben“ der Wert „1“ und „nicht gegeben“ der Wert „0“ zugeordnet wird (Wittenberg/Cramer 2003, S. 215). Daher gilt beispielsweise, dass Korrelationen zwischen intervallskalierten und dichotomen Variablen wie Korrelationen zwischen nur intervallskalierten Variablen berechnet werden können (Cleff 2008, S. 125 ff.).

Alle Korrelationsberechnungen erfolgte mit dem Verfahren nach Pearson. Da nach konservativer Lesart die Voraussetzungen für die Korrelationsberechnung nach Pearson hier nicht gegeben waren – insbesondere konnte nicht in allen Fällen von einer Normalverteilung der Werte ausgegangen werden (vgl. Bortz/Schuster 2010, S. 162) –, wurde zur Gegenprobe auch der Rangkorrelationskoeffizient in dem Verfahren nach Spearman berechnet (vgl. Bortz/Schuster 2010, S. 178 ff.). Die so berechneten Werte waren regelmäßig minimal niedriger, die Größenordnungen und die Signifikanz der Zusammenhänge waren jedoch gleich. Dies belegt die „Robustheit“ der verwendeten Korrelationsverfahren gegenüber Verletzungen der formalen Voraussetzungen.

3.4.2 Signifikanztests und Teststärke

Um die Hypothesen zu testen wurden für einige Auswertungen Fallgruppen gebildet (z. B. nach Verbandszugehörigkeit oder Bundesland) und die Mittelwerte der Gruppen in den Variablen dieser Untersuchung miteinander verglichen. Da hier nur Differenzen zwischen Gruppen inhaltlich interpretiert werden sollten, bei denen es unwahrscheinlich ist, dass festgestellte Unterschiede auf „stichprobenspezifische Zufälle“ (Bortz/Schuster 2010, S. 100) zurückzuführen sind, wurden zunächst Tests der statistischen Signifikanz durchgeführt. Das Resultat solcher Tests ist ein Wert, der die Wahrscheinlichkeit beziffert, einen „zufälligen“ Unterschied fälschlicherweise für einen „tatsächlichen“ zu halten (vgl. Bortz/Schuster 2010, S. 99 ff.). Ein Signifikanzwert von 0,05 würde beispielsweise eine Irrtumswahrscheinlichkeit von 5% bedeuten. Diese häufig verwendete Grenze diente auch hier als Richtwert für die Entscheidung, ab welchem Signifikanzniveau eine These (z. B. dass es einen Unterschied zwischen zwei Gruppen gibt) beibehalten und wann sie als „nicht signifikant“ (damit zu hoher Wahrscheinlichkeit zufällig entstanden) verworfen wurde. Diese Wahrscheinlichkeit, einen Unterschied zwischen Gruppen in der Grundgesamtheit anzunehmen, obwohl dieser in der Stichprobe nur auf Zufall oder anderen Gründen als der Gruppenzugehörigkeit beruht, wird auch als Alpha-Fehler (α) bezeichnet.

Dies soll – den Ergebnisse vorgreifend – an einem Beispiel erläutert werden: Hinsichtlich des Vertrauens in die Aufsichtsbehörden wurde ein gewisser Unterschied zwischen Einrichtungen der beiden Verbände BVkE und VPK festgestellt (BVkE: Mittelwert 4,8, VPK: Mittelwert 4,6). Jedoch wurde dazu $\alpha=0,18$ errechnet. Dies bedeutet, dass mit einer Wahrscheinlichkeit von 18% der beobachtete Unterschied nicht auf die Grundgesamtheit der Einrichtungen zutrifft. Der Unterschied ist deshalb statistisch nicht signifikant.

Insbesondere bei eher kleinen Stichproben besteht allerdings die Gefahr, dass eigentlich in der Grundgesamtheit vorhandene Unterschiede nicht entdeckt werden, sondern sie fälschlicherweise verworfen werden. Ein solcher Fehler wird auch als Beta-Fehler (β) bezeichnet. Der Beta-Fehler wiederum bestimmt die so genannte „Teststärke“ (oft als „Power“ bezeichnet). Aus einer Wahrscheinlichkeit für einen Beta-Fehler von 20% ($\beta=0,2$) ergibt sich eine Teststärke von 0,8 und entsprechend eine Chance von 80%, mit dem gegebenen Studiendesign signifikante Unterschiede einer definierten Stärke entdecken zu können (vgl. Wentura 2004). Im genannten Beispiel beträgt die Teststärke des Vergleichs zwischen BVkE und VPK nur 0,29, da der Unterschied der beiden verglichenen Mittelwer-

te (4,8 und 4,6) unter Berücksichtigung der jeweiligen Standardabweichung sehr gering ist¹⁸². In diesem Fall bestand also nur eine Chance von 29%, in der vorhandenen Stichprobe überhaupt signifikante Unterschiede dieser Höhe zu finden, wenn sie in der Grundgesamtheit vorlägen. Andererseits lässt sich ausrechnen, dass die Teststärke bei einer größeren Differenz der Mittelwerte viel höher ausgefallen wäre. Für den fiktiven Fall, dass die beiden Gruppen Mittelwerte von 4,8 und 4,2 aufgewiesen hätten, ergäbe sich beispielsweise eine Teststärke von 0,98 – also eine Chance von 98%, diesen Unterschied zu entdecken. Es lässt sich also mit 98% Wahrscheinlichkeit feststellen, dass zwischen den beiden Verbänden kein derart großer Unterschied besteht. Die Teststärkeberechnung erfolgte nur exemplarisch und wird in der Ergebnisdarstellung nicht mehr angegeben. Als Orientierung kann aber das obige Beispiel dienen, das sich im Wesentlichen auch auf die anderen Vergleiche übertragen lässt: Wenn deutlich größere Unterschiede vorgelegen hätten, wären diese bei der verwendeten Stichprobengröße mit hoher Wahrscheinlichkeit auch erkannt worden. Die im Ergebnisteil getätigten Aussagen über signifikante Unterschiede werden daher als ausreichend aussagekräftig betrachtet.

Zum Testen des Alpha-Fehlers bzw. der Signifikanz wurde bei Mittelwertvergleichen hier der Mann-Whitney U-Test verwendet (vgl. Rasch u. a. 2010 – Band 2, S. 144 ff.). Bei mehr als zwei Vergleichsgruppen kam der Kruskal-Wallis H-Test (vgl. Rasch u. a. 2010 – Band 2, S. 164 ff.) zum Einsatz. Für alle Berechnungen außer der Teststärkeanalyse wurde das Programm IBM SPSS Statistics 19 verwendet.

¹⁸² Zur Berechnung der Teststärke kam das Programm GPOWER zum Einsatz.

V. ERGEBNISSE DER QUALITATIVEN STUDIE ZU DEN LANDESJUGENDÄMTERN NORDRHEIN-WESTFALENS

1. Deskriptiver Beobachtungsbericht

In diesem ersten Ergebniskapitel werden zunächst Eindrücke und Erfahrungen des Verfassers während der teilnehmenden Beobachtung berichtet. Im Wesentlichen handelt es sich um deskriptive Schilderungen, die nur gelegentlich einordnende Schlussfolgerungen enthalten. Alle Beschreibungen beziehen sich auf den Untersuchungszeitraum in den Jahren 2010 und 2011. Veränderungen, soweit bekannt, sind in Fußnoten angegeben. Diese deskriptive Schilderung dient vor allem zur Kontextualisierung der ausführlichen qualitativen Auswertungen in den danach folgenden Kapiteln.

1.1 Umfang der teilnehmenden Beobachtungen

Die Hospitationen fanden Mitte des Jahres 2010 im LWL-Landesjugendamt in Münster und Anfang des Jahres 2011 im LVR-Landesjugendamt in Köln statt. Die genauen Zeiträume des jeweiligen Besuchs werden nicht genannt, damit die Zuordnung von Aussagen zu konkreten Fällen nicht möglich ist. In Münster verlief die teilnehmende Beobachtung über 9 Arbeitstage. Dabei bestand die Möglichkeit zur Teilnahme an 2 Teambesprechungen und 15 Gesprächen mit Träger- und Einrichtungsvertretern, darunter 14 Außentermine. In Köln dauerte die Hospitation 13 Arbeitstage und schloss 3 Teambesprechungen, 16 Trägergespräche (darunter 11 Außentermine) sowie 8 kollegiale Fachgespräche ein. Weiterhin waren Einblicke in den Büroalltag und zahlreiche Gespräche mit einzelnen Mitarbeitern möglich. In einem der Landesjugendämter fand zudem eine Gruppendiskussion zu zwei durch den Verfasser vorgegebenen Fragen statt.

1.2 Persönlicher Eindruck und Reflexion der Beobachterrolle¹⁸³

Mein persönlicher Eindruck bei beiden teilnehmenden Beobachtungen war, dass die Aufsichtsmitarbeiter mir freundlich, offen, interessiert, wertschätzend und vertrauensvoll begegneten und das Forschungsanliegen allgemein positiv bewerteten. Zur Beachtung einiger Regeln, beispielsweise zur Sicherung der Anonymität von Trägern und dem Verzicht

¹⁸³ In diesem Kapitel wird ausnahmsweise die Ich-Form verwendet um zu verdeutlichen, dass hier ein persönlicher und subjektiver Eindruck beschrieben wird.

auf Audioaufnahmen während der Trägergespräche, hatte ich mich vorab selbst verpflichtet¹⁸⁴. In diesem Rahmen war Bewegungsfreiheit gewährleistet. Die Teilnahme an allen interessierenden Situationen war – mit zwei Ausnahmen – ohne sonstige Auflagen möglich. Für beide Ausnahmen gab es jedoch die für mich akzeptable fachliche Begründung, dass die Fachberater besonders konflikthafte Situationen erwarteten, in denen die Anwesenheit einer fremden Person nach ihrer Einschätzung zu Irritationen und zusätzlicher Belastung der Gespräche hätte führen können. Zwar führte dies dazu, dass diese besonders herausfordernden Situationen nicht beobachtet werden konnten, dies entsprach jedoch der Erwartung und der vorherigen Absprache.

Um die Beobachterrolle zu reflektieren, werden die verschiedenen Situationen der teilnehmenden Beobachtung wie folgt unterschieden:

- Bei der *Anwesenheit während der Büroarbeit* sollte die Beobachterrolle möglichst nur in stiller Anwesenheit ohne Beeinflussung der Mitarbeiter bestehen. Dies war aber nur in wenigen Situationen wirklich der Fall. Die meisten Mitarbeiter boten mir zum Teil wiederholt an, für Fragen ansprechbar zu sein, oder sie fragten danach, wie sie sich verhalten sollten (normal arbeiten oder nebenbei erklären, was sie tun). Das Angebot der Erklärung nahm ich zumeist an, da ohne Erläuterung für mich der Gegenstand der Tätigkeit häufig nicht deutlich geworden wäre. Daraus ergaben sich Gespräche, die aufgezeichnet wurden. Gelegentlich hatte ich Bedenken, die Mitarbeiter zu stark von der Arbeit abzulenken. Ich versuchte deshalb, bewusst auch andere Phasen einzufügen, was am besten gelangt, wenn ich in der Zeit selbst am mitgebrachten Notebook arbeitete (z. B. handschriftliche Notizen abtippte).
- Die Phasen der *Fahrten zu Außenterminen* beinhalteten zumeist Gespräche über die aktuellen Termine und sich daraus ergebende anknüpfende Fragen. Da die Fahrten zum Teil sehr lang waren, kamen beiderseitig auch private Themen zur Sprache.
- Während *Besichtigungen und Gesprächen mit Externen* bestand die Beobachterrolle darin, an den Gesprächen nicht aktiv teilzunehmen, sondern diese nur zu beobachten und handschriftliche Notizen anzufertigen. Im Verhalten orientierte ich mich an dem der Aufsichtsmitarbeiter. Mit individuellen Unterschieden wurde ich den Gesprächspartnern durch die Aufsichtsmitarbeiter mehr oder weniger intensiv vorgestellt. Dabei traten zum Teil Unsicherheiten hinsichtlich meiner Funktion auf.

¹⁸⁴ Die Selbstverpflichtungserklärung ist im Anhang dokumentiert.

Beispielsweise wurde ich zum Teil als „Feldforscher“ und zum Teil als „Hospitant“ vorgestellt, wobei letzteres suggerieren konnte, dass eine Zugehörigkeit zu der Aufsichtsbehörde bestand. In diesen Fällen wies ich selbstständig darauf hin, dass meine Anwesenheit und das Anfertigen von Notizen sich nicht auf die Einrichtung, sondern auf die Tätigkeit der Aufsichtführenden bezog. In der Anfangsphase einiger Gespräche ergab es sich durch Nachfragen der Gesprächspartner, dass kurz über mein Forschungsanliegen gesprochen wurde. Während des allerersten Besuchs einer Einrichtung bat mich ein Aufsichtsmitarbeiter darum, zu seiner Unterstützung Notizen von dem Besuch zu machen. Da ich Bedenken aufgrund der Rollenübernahme hatte und es sich auch als schwierig erwies, gleichzeitig verschiedene Notizen für verschiedene Zwecke anzufertigen, wurde dieses Vorgehen auf meine Bitte danach jedoch nicht wiederholt.

Die besuchten Träger wurden in den meisten Fällen vorab durch die Aufsichtsmitarbeiter darüber informiert, dass sie eine weitere Person begleiten würde. Aufgrund der gemeinsamen Ankunft mit den Aufsichtsmitarbeitern und der Orientierung an diesen hatte ich nach meiner eigenen Wahrnehmung keine ganz neutrale Rolle inne, sondern ordnete mich auch selbst eher der „Seite“ der Aufsichtsbehörde zu¹⁸⁵. Es erschien daher wichtig, die besondere Rolle explizit zu erklären, da meine Anwesenheit sonst potenziell eine Verstärkung der „Invasivität“ der Aufsichtsbehörde hätte bedeuten können. Dies wurde beispielsweise in einer Situation zu Beginn der Hospitation deutlich, in der ich noch nicht vorgestellt worden war und eine Nachfrage hinsichtlich meiner (zahlreichen) Notizen durch einen Trägervertreter erhielt, den dies zu verunsichern schien. Danach achtete ich darauf, meine Rolle früher deutlich zu machen, um solche möglichen Irritationen zu vermeiden. In einer Einrichtung nahm ich nicht an einer Besichtigung von bestimmten bewohnten Räumen teil, da sowohl seitens des Trägers als auch seitens des Aufsichtsmitarbeiters ein „Eindringen“ mit möglichst wenigen Personen mit Rücksicht auf die Bewohner für wichtig erachtet wurde. In einem Fall wurde ich durch den Aufsichtsmitarbeiter als seine „Verstärkung“ bezeichnet, die er mitgebracht habe – jedoch gefolgt von einer Erläuterung meines Anliegens und meiner Klarstellung. Es gab also Anzeichen dafür, dass durchaus Bedürfnisse vorhanden waren, meine Anwesenheit auch als Unterstützung der Aufsichtstätigkeit zu nutzen, diese waren jedoch auf die genannten Situa-

¹⁸⁵ Dies fiel mir insbesondere in der nachträglichen Reflexion einer Situation auf, in der ich mit einer Person der „Einrichtungsseite“ alleine sprach und mich dabei zurückhaltender und weniger offen verhielt, als ich es üblicherweise in meiner Rolle als Forscher getan hätte.

tionen beschränkt und wurden ansonsten – sofern weitere existierten – nicht sichtbar. In den Gesprächen selbst wurde ohne Ausnahme – soweit für mich erkennbar – sehr offen auch über konfliktträchtige Fragen gesprochen, dabei wurden auch Klarnamen verwendet oder sonstige Details offengelegt, die ansonsten gegenüber Außenstehenden vertraulich behandelt würden. Dies deutet darauf hin, dass meine Anwesenheit insgesamt durch alle Beteiligten akzeptiert war und nicht von starken Beeinflussungen auszugehen ist.

In wenigen Gesprächen mit Aufsichtsmitarbeitern hatte ich den Eindruck, dass mir gegenüber einige Informationen leicht „gefiltert“ vermittelt wurden, um positive Aspekte hervorzuheben. Dem standen jedoch zahlreiche Gespräche gegenüber, in denen äußerst selbstkritisch auch Probleme der eigenen Arbeit benannt wurden. Erwartungsgemäß gab es individuelle Unterschiede dahingehend, wie selbstreflexiv, „tiefgehend“ und kritisch die Auskünfte waren, jedoch gab es keinerlei Anzeichen für Falschdarstellungen oder Verschleierungen mir gegenüber. Die voneinander unabhängigen Darstellungen der verschiedenen Personen erschienen konsistent. Da der Großteil der Gespräche informell und „lebensnah“ im Kontext konkreter und ungeplanter Situationen erfolgte, erschienen mir die Aussagen als insgesamt glaubwürdig. Mein persönlicher Eindruck war insgesamt, dass sich beide Behörden und ihre Mitarbeiter auf allen Hierarchieebenen mir gegenüber um Transparenz und Kooperation bemühten.

1.3 Mitarbeiter

1.3.1 Mitarbeiter LWL-Landesjugendamt Westfalen-Lippe

Das Sachgebiet mit der Bezeichnung „Schutz von Kindern und Jugendlichen in Heimen und anderen Einrichtungen (Heimaufsicht)“ besteht zum Zeitpunkt der Untersuchung aus einem Team von sieben Personen: Fünf¹⁸⁶ Mitarbeiter werden als regionale Fachberater bezeichnet. Jeder der fünf ist für Einrichtungen in den ihm zugeordneten Regionen zuständig, oder – bei überregional arbeitenden Trägern – für alle Einrichtungen eines Trägers, der im eigenen Zuständigkeitsbereich seinen Schwerpunkt hat. Die Zuordnungen ändern sich nicht regelmäßig, jedoch fand eine Neuaufteilung der regionalen Zuständigkeiten nach Vergrößerung des Teams von sechs auf sieben Personen Anfang 2010 statt. Weiterhin gibt

¹⁸⁶ Die Fachberaterstellen wurden zwischenzeitlich auf insgesamt sieben erweitert (Stand Juli 2013).

es einen Sachgebietsleiter ohne spezifische regionale Zuständigkeit sowie eine Verwaltungskraft. Der Großteil des Teams arbeitet bereits seit Anfang der 1990er Jahre gemeinsam in diesem Sachgebiet.

1.3.2 Mitarbeiter LVR-Landesjugendamt Rheinland

Im Rheinland besteht das Team aus sechs Fachberatern¹⁸⁷ (mit z. T. reduziertem Stundenkontingent) sowie einem Abteilungsleiter. Die Zuständigkeitsverteilung ist vergleichbar mit der des LWL, mit dem Unterschied, dass hier der Leiter nur die Hälfte seines Zeitkontingents zur Koordination aufwendet und zusätzlich für Einrichtungen als Fachberater zuständig ist. Hinzu kommen eine Verwaltungskraft sowie eine juristische Fachkraft. Im Gegensatz zum LWL-Landesjugendamt arbeiten im LVR-Team zwei Mitarbeiter an jeweils einem Tag der Woche von zu Hause aus („Telearbeit“). Im Vergleich zum LWL-Team gab es hier in der Vergangenheit häufigere Neubesetzungen von Stellen, so dass die als Team in dieser Zusammensetzung gemeinsam verbrachte Zeit deutlich geringer ist.

1.3.3 Professionelle sozialpädagogische Vorerfahrungen

Nicht alle Berufsbiographien der Fachberater wurden im Detail erfragt, es wurde jedoch von folgenden Vorerfahrungen berichtet:

- Erfahrung als pädagogische Leitung in stationärer Jugendhilfeeinrichtung,
- Leitungserfahrung in einer Einrichtung für erwachsene Menschen mit Behinderung,
- Berufserfahrung im Gruppendienst in Einrichtungen (z. T. geschlossene Unterbringung, z. T. eigene Einrichtungen der Landschaftsverbände, z. T. vor Inkrafttreten des SGB VIII),
- Tätigkeiten in anderen Abteilungen des Landschaftsverbandes (z. B. Eingliederungshilfen, Klinik, Aufsicht über Kindertageseinrichtungen, Einzelfallsachbearbeitung von FE/FEH-Fällen und Heimeinweisungen vor Inkrafttreten des SGB VIII).

Alle Fachberater und Sachgebietsleiter sind akademisch ausgebildete Sozialarbeiter bzw. Sozialpädagogen. Sieben der dreizehn mir bekannten Mitarbeiter verfügen über Berufserfahrungen in der stationären Erziehungshilfe, davon überproportional oft in eigenen Einrichtungen der Landschaftsverbände. Leitungserfahrung ist die Ausnahme. Einige Mitar-

¹⁸⁷ Mittlerweile wurden auch hier zwei zusätzliche Fachberater eingestellt (Stand Juli 2013).

beiter verfügen über keine professionellen Vorerfahrungen in der Jugendhilfe. Die Berufsbiographien der Mitarbeiter sind insgesamt sehr heterogen, die häufigste Gemeinsamkeit besteht darin, dass vor der Aufsichtstätigkeit in vielen Fällen bereits ein Beschäftigungsverhältnis zum Landschaftsverband bestand. Zu betonen ist, dass diese Bestandsaufnahme nichts über die aktuelle Praxis der Behörden bei Neueinstellungen aussagt. Anforderungsprofile und Auswahlkriterien für Mitarbeiter sowohl vergangener als auch aktueller Einstellungsverfahren sind nicht Gegenstand dieser Forschungsarbeit. Auch kann diese Aufstellung für sich genommen ausdrücklich nichts über die Eignung der betreffenden Personen aussagen.

1.4 Räumliche Situation

1.4.1 Räumliche Situation LWL-Landesjugendamt Westfalen-Lippe

Der Sachgebietsleiter, die Verwaltungskraft sowie ein Fachberater verfügen je über ein eigenes Büro, die anderen vier Fachberater teilen sich jeweils zu zweit eines. Das Büro des Sachgebietsleiters dient gleichzeitig als Besprechungsraum. Alle Büros liegen aneinander angrenzend an einem Flur. In allen Büros stehen die Schreibtische im rechten Winkel zu der Wand, in der sich die Tür befindet. In den geteilten Büros stehen die Schreibtische einander gegenüber. In jedem Büro steht ein separater Besprechungstisch mit Stühlen, Akten hängen offen oder in Schränken in den Büros. Die Inhalte der Akten sind laut Auskunft eines Mitarbeiters vom Verlauf der Interaktion abhängig. Enthalten seien aber mindestens BE, Konzept sowie ggf. Vermerke zu Ortsbesuchen und Gesprächen. Eine genauere Untersuchung der Akten fand im Rahmen der Erhebung nicht statt. Auf einem Parkplatz, der einige Minuten Fußweg entfernt liegt, befinden sich Dienstwagen des LWL, die von den Mitarbeitern für Dienstfahrten reserviert und verwendet werden können.

1.4.2 Räumliche Situation LVR-Landesjugendamt Rheinland

Bis auf den Abteilungsleiter und die Verwaltungskraft teilen sich alle Mitarbeiter im Rheinland ihr Büro mit einer anderen Person. Ein Fachberater teilt sich das Büro mit einem Mitarbeiter einer anderen Abteilung, ein weiterer mit der juristischen Fachkraft. Die Bürogestaltung ist vergleichbar mit der des LWL, jedoch befinden sich die Akten in einem gesonderten Raum. Auch die Handhabung der Dienstwagen ist ähnlich.

1.5 (Büro-)Arbeitsalltag

1.5.1 LWL-Landesjugendamt Westfalen-Lippe

Die Fachberater teilen ihre Arbeitszeit selbständig und flexibel ein und verwenden elektronische Zeiterfassung. Für Terminsetzungen und -vereinbarungen für Gespräche und Ortsbesuche sind sie jeweils selbst verantwortlich. Da Zahl und Dauer der Außentermine von Tag zu Tag stark variieren, ist dementsprechend auch das Fachberater-Team in jeweils sehr stark wechselnder Besetzung in den Büroräumen des LWL präsent. Aufgrund dieser variablen Zeiteinteilung werden auch (Mittags-)Pausen sehr unterschiedlich verbracht, es scheint dafür keine festen „Rituale“ zu geben. Wenn Fachberater nicht im Büro anwesend sind, richten sie eine Weiterleitung für ihr Telefon ein, so dass Anrufe von einen anderen Mitarbeiter entgegengenommen werden.

Üblich – aber mit flexibler Dauer, Besetzung und Ausgestaltung – ist ein gemeinsamer informeller Austausch der Fachberater (er wird durch einen Mitarbeiter als „Morgenkonferenz“ bezeichnet) zu Beginn des Dienstes, während meiner Anwesenheit zumeist vor oder gegen 8 Uhr morgens. In der Regel sind mehr Mitarbeiter anwesend als mittags, da über den Tag verteilt auch Gesprächstermine, Besichtigungen usw. wahrgenommen werden. Nach Auskunft eines Fachberaters sei der Austausch wichtig, damit man von allen wichtigen Themen eine „grobe Ahnung“ habe, insbesondere, weil auch Telefongespräche anderer Mitarbeiter angenommen würden. In den von mir beobachteten „Morgenkonferenzen“ wurde überwiegend informell über Träger, Einrichtungen und Jugendämter sowie aktuelle Fälle gesprochen, durchmischt mit organisatorischen Themen sowie gelegentlichen privaten Anmerkungen (eine genauere Darstellung der Themen findet sich weiter unten). Einziger fester Termin für alle Mitarbeiter ist üblicherweise die Teambesprechung, die regelmäßig im Abstand von 14 Tagen stattfindet.

Die Türen der Fachberaterbüros standen während der Hospitation immer offen, sofern nicht spezifische Gründe wie Besprechungen o.ä. dem widersprachen. Laut Auskunft eines Mitarbeiters schließt dieser gelegentlich die Tür, um ruhiger arbeiten zu können, der offene Zustand scheint in diesem Sachgebiet jedoch der Normalfall zu sein. Es fiel auf, dass die Mitarbeiter relativ häufig zwischen den Büros „in Bewegung“ waren und immer wieder Fragen „zwischen Tür und Angel“ geklärt wurden bzw. im Büro von Kollegen. Zwar ist quantitativ nicht einschätzbar, wie das Verhältnis zwischen „Stillarbeit“ am Schreibtisch und dem kollegialen Austausch ist, jedoch wurde deutlich, dass der informelle Austausch zu fach-

lichen Themen innerhalb des Sachbereichs sehr präsent ist und einen hohen Stellenwert zu besitzen scheint. Phasen der „Stillarbeit“ fielen während der Beobachtung vor allem dann auf, wenn Routinearbeiten wie die Eingabe von Meldebögen oder das Tippen von Aktenvermerken erledigt wurden oder wenn ein Mitarbeiter Konzeptpapiere las.

1.5.2 LVR-Landesjugendamt Rheinland

Im LVR-Landesjugendamt in Köln finden ebenfalls 14-tägig Teamsitzungen statt. Die Zahl und Zusammensetzung der gleichzeitig anwesenden Fachberater variierten ähnlich wie in Münster, auch Zeiterfassung und Arbeitseinteilung verlaufen ähnlich. Es waren jedoch einige wichtige Unterschiede zu beobachten:

Es gibt einen festen „Bürotag“ in der Woche, an dem Außentermine vermieden werden, so dass dann meistens alle Mitarbeiter anwesend sind; aufgrund der partiellen Telearbeit zweier Mitarbeiter sind diese üblicherweise an jeweils einem Wochentag nicht anwesend. Eine „Morgenkonferenz“ wie im LWL findet nicht statt. Die Telefone werden in Abwesenheit nicht auf Kollegen umgeleitet, sondern auf einen persönlichen Anrufbeantworter. Die Türen waren meistens geschlossen, mit Ausnahme eines Büros. Insgesamt nahm der informelle Austausch quantitativ einen deutlich geringeren Stellenwert ein als im LWL-Landesjugendamt. So gab es beispielsweise nur wenige Situationen, in denen Mitarbeiter spontan in andere Büros gingen um sich dort auszutauschen. Dafür fanden mehrere verabredete kollegiale Treffen statt, die in dieser Form in Münster nicht zu beobachten waren. Im Gegensatz zum LWL (zum Zeitpunkt der Beobachtung) wurde in Köln ein elektronisches Aktenverwaltungssystem genutzt. Inwieweit dies den Arbeitsalltag verändert, wurde nicht weiter untersucht – es waren jedoch keine auffälligen Auswirkungen auf die Arbeit mit Trägern und Einrichtungen zu beobachten. Eine weitere Besonderheit des LVR-Landesjugendamtes sind zusätzliche Projekte im Rahmen einer „leistungsorientierten Bezahlung“, die jeder Mitarbeiter freiwillig konzipieren und bearbeiten kann. Eine solche zusätzlich vergütete Zusatzaufgabe kann beispielsweise die inhaltliche Vorbereitung und der Entwurf eines Arbeitspapiers sein.

1.6 Kollegialer Austausch und gegenseitige Beratung

1.6.1 Themen des informellen kollegialen Austausches im LWL-Landesjugendamt

Folgende fachbezogene Themen wurden während der Anwesenheit des Verfassers bei informellen kollegialen Gesprächen im LWL-Landesjugendamt angesprochen. Da der größte Teil der Beobachtungszeit auf die Begleitung von Außenterminen verwendet wurde, bestand nur vergleichsweise selten Gelegenheit, diese informellen kollegialen Gespräche zu beobachten. Eine quantitative Auswertung erfolgt aufgrund mangelnder Repräsentativität nicht. Die Themen lassen sich insbesondere in Erfahrungsberichte und Anekdoten ohne spezifisch erkennbaren Problembezug, allgemeine Fachthemen, Fachthemen mit speziellem Einzelfallbezug sowie organisatorische Fragen unterteilen.

A. Anekdoten und Erfahrungsberichte

- Fallberichte, Besonderheiten bei Besuchen oder in Konzepten, Eindrücke von Besichtigungsterminen, Anekdoten
- Erfahrungsaustausch hinsichtlich der Praxis von Jugendämtern sowie deren Leitern
- Umgang mit einer Person, mit der es Konflikte gab
- Bestimmte Träger und ihre Situation
- Bestimmte Träger- und Einrichtungsvertreter (namentlich genannt) und deren persönliche (berufsbezogene) Situation, Werdegang, Motivation
- Verhältnis zu bestimmtem Träger
- Konfliktfälle zwischen Träger und SPLG
- Abschottungsverhalten bestimmter SPLG
- Eigenarten einer bestimmten Region und Auswirkungen auf Einrichtungen
- Praxis eines anderen LJA in anderem Bundesland
- Praxis der Pflegeheimaufsicht

B. Fachthemen ohne speziellen Einzelfallbezug

- Wie kann Erziehungsleitung Probleme in ausgelagerten Gruppen erkennen, mit welchen Hilfsmitteln?
- Umgang mit freiheitsbeschränkenden Maßnahmen im Behindertenbereich (Austausch von Fachliteratur)
- Umgang mit Beschulung in Einrichtungen (interne und externe Beschulung)
- Diagnoseklassen in Internaten
- Probleme bei Integrationsschulen
- Umgang mit Thema sexuelle Gewalt in historischer Einordnung
- Erfordernis abschließbarer Medikamentenschränke
- Expandierender Markt für psychiatrische Angebote

C. Fachthemen mit Einzelfall- und Problembezug

- Herausnahme von Kindern aus Einrichtung oder nicht; Konsequenzen für Kinder
- Erläuterung von Einrichtungshistorie nach Zuständigkeitswechsel

- Aufnahme von jüngeren Kindern in Kinderhaus mit älterer Leitung (kurz vor Rente), Auslaufregelung finden und per Auflage durchsetzen
 - Verlauf eines Einzelfalles mit sexueller Gewalt
 - Anliegen einer Einrichtung, Snoezelraum einzurichten
 - Weitere Fallberichte mit Problemen und noch ungeklärtem Ausgang
- D. Organisatorisches, Arbeitsabläufe*
 - Organisatorische Vorschläge für interne Verfahren
 - Arbeitsaufwand bei Meldebogeneingaben
 - Zahl und Planung von Terminen
 - Elektronische Aktenführung
 - Ablauf einer Fortbildungsveranstaltung

Auffällig war, dass Fachfragen kaum losgelöst vom Einzelfall oder in anonymisierter Form diskutiert wurden. Im Gegenteil scheint eher typisch zu sein, dass ein Bezug zum konkreten Einzelfall auch in kollegialen Gesprächen hergestellt wird. Der Austausch bezieht sich offenbar nicht nur auf den Umgang mit bestimmten „Problemkonstellationen“, sondern bezieht konkrete persönliche Erfahrungen mit bestimmten Personen und Organisationen mit ein, obwohl die Mitarbeiter jeweils für unterschiedliche Einrichtungen zuständig sind. Es schien dabei einen umfangreichen gemeinsamen Wissensbestand zu geben. Dies wurde etwa dadurch deutlich, dass im Kontext von Fällen häufig Personen namentlich benannt wurden (statt nur mit Funktionsbezeichnung), und in vielen Fällen diese Personen auch anderen Mitarbeitern bekannt waren. Ein Beispiel dafür: Ein Mitarbeiter erzählte, dass in einem Ort ein bestimmtes Angebot nachgefragt wird, darauf sagte ein anderer Mitarbeiter: „da wird sich der [Name eines Einrichtungsvertreters] freuen“. Auch werden häufig Kontextualisierungen verwendet wie „das war der, der ...“. Auch in anderen informellen Gesprächen zwischen Mitarbeitern wurde deutlich, dass einige Personen in Jugendämtern, Trägern und Einrichtungen persönlich gut bekannt sind. So berichtete ein Fachberater gegenüber einem anderen vom Werdegang eines Erziehers, der inzwischen eine eigene Einrichtung eröffnet hat („erinnerst du dich an [Name], der ist jetzt fertig“). Obwohl dieser ausschnitt-hafte Beobachtungseindruck nicht quantitativ interpretiert werden kann, ist auffällig, dass offenbar zahlreiche personelle Bezüge auch zu solchen Trägervetretern zu bestehen scheinen, für die die jeweiligen Mitarbeiter nicht zuständig sind. Dies ist vor allem durch den starken informellen Austausch zwischen den Mitarbeitern sowie durch die gegenseitige Vertretung am Telefon zu erklären.

1.6.2 *Angesprochene Themen während verabredeter kollegialer Beratungen im LVR-Landesjugendamt*

Folgende Themen wurden während der kollegialen Gespräche behandelt:

- | | |
|---|---|
| <p><i>A. Einheitlichkeit im Umgang mit Trägern</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Personalschlüssel bei Internaten, die auch Jugendhilfefälle haben – Abstimmung zum einheitlichen Vorgehen• Bestandsschutz von Einrichtungen bei Einführung neuer Regeln• Lebenslauf von SPLG-Erziehern verlangen oder nicht• Erarbeitung Arbeitspapier zu Time-Out-Räumen | <p><i>B. (Fachpolitische) Positionierung gegenüber anderen Akteuren</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Aufgabenabgrenzung zu örtlichen JÄ: tiefe Trägerberatung nicht Aufgabe der Aufsicht• Positionierung zu neuem Kinderschutzgesetz• „Weisungsgebundene Tätigkeit“ bei SPLGs, Positionierung gegenüber anderen LJÄ <p><i>C. Schwierige Einzelfälle</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Unangemeldeter Besuch in Einrichtung nach Vorfall, Beratung und Reflexion des Vorgehens• Umgang mit Personalgenehmigung in einem Einzelfall |
|---|---|

Die beobachteten Gespräche stellen nur einen zufälligen, nicht repräsentativen Ausschnitt dar. Insgesamt ging es vor allem um die Abstimmung von praktischen Vorgehensweisen, um auf neue Probleme einheitlich reagieren zu können. Diese Abstimmung bezog sich nicht nur auf praktische Fragen im Umgang mit Trägern, sondern auch um Positionierungen in Fachfragen gegenüber politischen oder anderen öffentlichen Akteuren. Einen weiteren Themenbereich bildeten Einzelfälle, die entweder besonders schwerwiegend waren oder die eine verallgemeinerbare Lösung erforderten.

Der wichtigste Unterschied zwischen den beiden Landesjugendämtern (hinsichtlich der beobachteten Gespräche) bestand im Formalisierungsgrad. So wurden im LVR-Landesjugendamt fachliche Abstimmungen explizit verabredet und vorbereitet, im Fall der Arbeitspapiererarbeitung wurden Ergebnisse eigener Literaturrecherchen zusammengetragen. Dass solche vorbereiteten Fachgespräche in Münster offenbar vergleichsweise selten vorkommen, wurde in einem Gespräch von einem LWL-Mitarbeiter bedauert und auf mangelnde Zeit zurückgeführt. Anekdoten und persönliche Bezüge zu Trägervetretern kamen zwar im LVR-Landesjugendamt gelegentlich auch vor, aber bekamen dort weitaus weniger Raum in Gesprächen. Insgesamt schien es, dass der Umgang des Teams in Fachfragen in Münster von größerer Nähe zueinander gekennzeichnet war und in Köln distanzierter stattfand. Zwar war keine direkte

Auswirkung auf den Umgang mit Trägern, Einrichtungen und Verbänden festzustellen, jedenfalls gab es keine offensichtlichen Anzeichen dafür, es hat aber Folgen für den Umgang einzelner Mitarbeiter mit Unsicherheit. Dies wird später noch näher betrachtet (Kapitel 2.5.3).

1.7 Außentermine

Es war eine Teilnahme an insgesamt vierzehn Außenterminen des LWL-Landesjugendamtes möglich, die entweder an einem Einrichtungsstandort oder in einem Fall einem örtlichen Jugendamt stattfanden. Hinzu kamen elf Einrichtungsbesuche des LVR-Landesjugendamtes. Alle diese Termine waren vorab mit den beteiligten Akteuren vereinbart.

Außentermine wurden typischerweise von einem einzelnen Aufsichtsmitarbeiter wahrgenommen, mit Ausnahme eines Falles, in dem die Zuständigkeit gewechselt hatte und sowohl der „alte“ als auch der „neue“ Mitarbeiter teilnahmen, sowie eines anderen Falles, der besonders schwerwiegend war¹⁸⁸ und mit dem sich deshalb zwei Mitarbeiter beschäftigt hatten.

Da alle Mitarbeiter ihr Büro in Münster bzw. Köln haben, hängen die Fahrtzeiten stark von den Zuständigkeitsgebieten ab. Nach Auskunft der Mitarbeiter werden insbesondere bei weiten Anfahrten Termine üblicherweise so geplant, dass mindestens zwei, höchstens vier Termine in einer Region an einem Tag zu bearbeiten sind. Es kam während der Hospitation jedoch auch vor, dass Fahrten nur zu einem Termin unternommen wurden.

1.7.1 Fahrtzeit

Zum Verhältnis von Fahrtzeit und der Zeit, die vor Ort verbracht wird, wurden keine repräsentativen Daten erhoben. Dazu wären über einen längeren Zeitraum eine Vielzahl von Messungen notwendig gewesen. Bei den Außenterminen, bei denen die Fahrtzeiten erhoben werden konnten, lag das Verhältnis zwischen Autofahrtzeit und Gesprächen bzw. Besichtigungen bei durchschnittlich ungefähr 1,4 : 1, das heißt, es wurde deutlich mehr Zeit im Auto verbracht als vor Ort. Zu bedenken sind auch Pausen- und Pufferzeiten, die aufgrund der Verkehrslage teilweise erforderlich sind. Diese Zahl ist – wie gesagt – *nicht repräsentativ*. Sie unterstreicht jedoch die Annahme, dass die Fahrten zu den und zwischen den Standor-

¹⁸⁸ Die Schließung der Einrichtung hatte zuvor gedroht.

ten einen großen Teil der Arbeitszeit beanspruchen. Insbesondere bei Vergleichen hinsichtlich des Personalbedarfs und der Arbeitsbelastung zwischen Bundesländern wären solche Daten daher zwingend erforderlich. Einige Mitarbeiter nutzten auch öffentliche Verkehrsmittel und nahmen zur Verkürzung der Fahrtwege Termine zum Teil ausgehend von ihrem Wohnort wahr – selbstverständlich ist dies auch abhängig von der Lage der betreffenden Einrichtung.

Insgesamt wird ein Planungs-dilemma deutlich: Wäre es das Ziel, die Fahrtzeiten möglichst zu minimieren und möglichst viele Ortsbesuche einzuplanen, müsste es ein EDV-gestütztes Planungssystem für Ortsbesuche geben. In der Praxis sind jedoch nach Darstellung der Mitarbeiter die meisten Besuche anlassbezogen und zeitkritisch, das heißt, es muss innerhalb eines bestimmten Zeitfensters ein Besuch stattfinden. So geht es beispielsweise häufig darum, die Räumlichkeiten einer neu geplanten Einheit zu besichtigen und für den Besuch kommt nur der Zeitraum in Frage, nach dem sich der Träger bereits für ein Objekt entschieden hat oder kurz vor der Entscheidung steht – gleichzeitig kann der Träger jedoch erst den Betrieb aufnehmen, wenn eine Erlaubnis vorliegt. Da mit der Trägerentscheidung und Betriebserlaubniserteilung zumeist wirtschaftliche Zwänge verbunden sind – so kann sich ein Träger mit der Unterzeichnung eines Kaufvertrags für ein Objekt nicht unbegrenzt Zeit lassen – gibt es häufig Gründe, die eine möglichst flexible Besuchspraxis der Aufsichtsmitarbeiter erfordern. Eine Planung der Termine kann daher aus Sicht der Aufsichtsmitarbeiter daher nur „so gut wie möglich“ vorgenommen werden.

Im LVR-Landesjugendamt wurden im Beobachtungszeitraum im Vergleich zum LWL deutlich mehr Trägergespräche in den LVR-Räumlichkeiten geführt als im Rahmen eines Außentermins. Auch dieser Eindruck kann nicht als repräsentativ bezeichnet werden. Bei Überlegungen, Außentermine aus Effizienzgründen zu verringern, sollte jedoch dringend mit einbezogen werden, welchen Mehrwert die Aufsichtsmitarbeiter aus dem persönlichen Eindruck der Räumlichkeiten ziehen. Dies wird später noch näher erläutert (Kapitel 2.5.2 B).

1.7.2 Besuchsanlässe

Als Besuchsanlässe kamen Neugründung, Orts- bzw. Gebäudewechsel, Änderung der BE wegen Erweiterung, Neukonzeptionierung einer Einrichtung oder Auffälligkeiten auf Meldebögen (z. B. Überbelegung) vor, aber auch Begründungen wie „lange nicht besucht“ und „Einrichtung

kennenlernen“. Im LVR-Landesjugendamt besteht der durch den Landeshilfesausschuss vorgegebene Richtwert, jeden Einrichtungsstandort mindestens einmal in drei Jahren zu besuchen. Dies wird mit Hilfe der EDV-Datenbank periodisch überprüft, so dass sich daraus Besuchsanlässe ergeben können.

1.7.3 *Zeit pro Besuch*

Der Zeitaufwand pro besuchtem Träger lag etwa zwischen 30 Minuten und zweieinhalb Stunden. Die Differenzen ergaben sich aus den jeweils individuell zu besprechenden Themen sowie der Größe der Einrichtung. Typischerweise scheinen für einen Erstbesuch eines kleinen Standortes (eine Wohngruppe oder Sozialpädagogische Lebensgemeinschaft) etwa 45 Minuten eingeplant zu werden, wobei auch diese Werte nicht repräsentativ sind.

1.7.4 *Vorgehen bei Besichtigungen*

Vorweg ist ein Unterschied zwischen beiden Landesjugendämtern zu erwähnen: Die Ortsbesuche sind nach Darstellung der Mitarbeiter des LJA Westfalen in ihrem Verständnis nicht automatisch „örtliche Prüfungen“ gemäß § 46 SGB VIII, für die formale Regeln zur Beteiligung des örtlichen Jugendamtes und des Spitzenverbandes gelten. Alle Ortsbesuche im Beobachtungszeitraum, waren nach diesem Verständnis *keine* örtlichen Prüfungen. Nach Darstellung der Mitarbeiter werde bei „formalen“ örtlichen Prüfungen nach anderen Maßstäben vorgegangen, beispielsweise hinsichtlich der Einladung weiterer Akteure wie Jugendamt und Spitzenverband¹⁸⁹. Im LVR-Landesjugendamt wurde dagegen bei jedem Ortsbesuch von einer „örtlichen Prüfung“ gesprochen.

Alle beobachteten Besichtigungen beschränkten sich auf direkt einsehbare Bereiche, es wurde also nicht in Schränke oder Kühlschränke geschaut, die Funktionsfähigkeit technischer Geräte überprüft oder ähnliches. Aus einer Aussage eines Mitarbeiters geht hervor, dass das Ansehen von Schränken, Inhalten der Gefriertruhe und Ähnlichem nur einen seltenen Ausnahmefall darstellt (DokWS, 255). Auch wurden in keinem Fall Hilfsmittel benutzt (etwa Zollstock o. ä.). Typischerweise wurden pro Raum zwischen 5 und 90 Sekunden verwendet, wenn keine besonderen Fragen besprochen wurden. Es waren individuelle Unterschiede zwischen den Mitarbeitern hinsichtlich der Dauer der Besichtigung pro Raum zu be-

¹⁸⁹ Diese Unterscheidung findet augenscheinlich inzwischen nicht mehr statt (vgl. Kapitel I.4.2.1A).

obachten, allerdings wurde nicht ausreichend Material gesammelt um feststellen zu können, inwieweit diese Unterschiede in der Persönlichkeit oder dem Selbstverständnis der Mitarbeiter begründet waren oder sich aus den Anforderungen der Situation, etwaiger Vorerfahrungen oder anderer einrichtungsspezifischer Besonderheiten ergaben. Insgesamt wurde aber deutlich, dass eindeutig im Vordergrund steht, einen „Gesamteindruck“ hinsichtlich des Zuschnitts der Räume und hinsichtlich der Ausstattung zu gewinnen. Auf die Einhaltung „zentimetergenauer“ Parameter wird offenkundig nicht geachtet (etwa hinsichtlich des gelegentlich zitierten „Abstands von Handtuchhaltern“). Raummaße sind allerdings aus Bauplänen ersichtlich, die zur Erteilung der BE eingereicht werden müssen. Auch wurden keinerlei Checklisten oder ähnliche Hilfsmittel eingesetzt. Neue Räumlichkeiten wurden in der Regel vollständig besichtigt, also auch ein Blick in Gästetoilettenräume etc. geworfen. Bei bewohnten Objekten wurden nicht immer alle Zimmer besichtigt, es gibt also keine Routine, die eine Besichtigung sämtlicher Räume „vorschreibt“. Erziehungssituationen, also Interaktionen von Mitarbeitern mit Kindern und Jugendlichen wurden nicht gezielt beobachtet.

Die Mitarbeiter machten während des Rundgangs nur selten Notizen. Wenn, dann – soweit beobachtbar – vor allem zu „zählbaren“ und für die BE relevanten Fragen wie die der Gruppenzusammensetzung.

Bei deutlich verfrühter Ankunft warteten die Aufsichtsmitarbeiter stets im Auto oder auf dem Parkplatz, statt etwa bereits vorab und überraschend beispielsweise die Außenanlage zu inspizieren (wie man dies aufgrund von Stereotypen über „die Aufsicht“ möglicherweise erwarten könnte¹⁹⁰). Bei Besichtigungen übernahmen die Träger-/Einrichtungsvertreter üblicherweise den Vortritt und bestimmten durch ihre Führung Reihenfolge und zeitlichen Rhythmus der Besichtigung mit. Wenn nicht das gesamte Gebäude besichtigt wurde, wählten die Trägervetreter zu meist selbst die Räume aus, die exemplarisch gezeigt wurden (insbesondere Bewohnerzimmer).

Die „Bewirtung“ der Aufsichtsmitarbeiter reichte von keiner (insbesondere bei Besuchen von Neubauten, bei denen das Gespräch im Stehen stattfand) bis hin zu reichhaltigen Kuchen- und Brötchenplatten und Ge-

¹⁹⁰ In einer anekdotenhaften Erzählung berichtete ein Mitarbeiter von einem früheren Kollegen, der in der Vergangenheit systematisch früher als vereinbart zu Besichtigungsterminen erschien und dabei Einrichtungsmitarbeiter gelegentlich noch beim „Schönmachen“ der Einrichtung für die Besichtigung antraf. Diese Praxis wird aber augenscheinlich nicht mehr angewendet.

tränkeauswahl. In den beobachteten Situationen nutzten die Mitarbeiter diese Angebote sparsam (d. h. nicht als Mahlzeitenersatz). Seitens der Aufsichtsmitarbeiter wurde die Bewirtung in keinem Fall selbst thematisiert.

Insgesamt erscheint der Begriff der „Besichtigung mit Fachgespräch“ treffender als der der „örtlichen Prüfung“. Ortsbesuche mit stärker „prüfen-dem“ Charakter finden nach Auskunft der Aufsichtsmitarbeiter jedoch bei besonderen Anlässen statt.

1.7.5 Verhalten gegenüber Bewohnern

Die Kinder und Jugendlichen wurden je nach Mitarbeiter und Situation unterschiedlich angesprochen. In jedem Fall erschien das Aufeinandertreffen jedoch „zufällig“, es waren keine systematischen Befragungen, Vorstellungen oder Ähnliches zu beobachten. Die Bewohner wurden in keinem Fall systematisch in den Ortstermin einbezogen, es fanden keine längeren Gespräche statt. Kurze Gespräche ergaben sich zum Teil, wenn Kinder und Jugendliche in den besichtigten Räumlichkeiten präsent waren. Beispielsweise kommentierten anwesende Bewohner in einem Fall Umbaupläne ihrer Zimmer. Deutlich wurde, dass die Kinder und Jugendlichen von den Aufsichtsmitarbeitern – im genannten Kontext von Besuchen ohne den Charakter einer „örtlichen Prüfung“ – nicht routinemäßig als Gesprächspartner aufgesucht werden. Vorstellungen gegenüber Bewohnern blieben kurz. Es wurde keine „Visitenkarte für das schwarze Brett“ hinterlassen oder auf die eigene Rolle als Ansprechpartner verwiesen. Zu beachten ist, dass dies bei Prüfungen, die aufgrund von Vorfällen oder Meldungen über Missstände in Einrichtungen unternommen werden, laut Angaben der Mitarbeiter anders ist. Hier fänden auch Befragungen der Kinder und Jugendlichen statt. Jedoch wurden solche – nur selten vorkommenden – Besuche nicht beobachtet.

1.8 Gespräche mit Einrichtungs- und Trägervetretern

1.8.1 Abläufe und Beteiligte der Gespräche

Zusätzlich zu den insgesamt 25 Trägergesprächen im Rahmen von Außenterminen wurden weitere 6 Konzeptgespräche in Räumen der Landesjugendämter beobachtet (5 LVR, 1 LWL).

Die Gesprächsabläufe sind kaum zu verallgemeinern, da sie stark von den beteiligten Persönlichkeiten, dem Setting und vor allem dem Anlass ab-

hingen. Die Zusammensetzung der Beteiligten variierte. Bis auf wenige Ausnahmen war jedoch konstant, dass das Gespräch üblicherweise auf der Leitungsebene geführt wurde und Erzieher ohne Leitungsaufgaben nicht beteiligt waren. Je nach Anlass des Gesprächs und Größe der Einrichtung waren entweder Einrichtungs-, Bereichs- oder Gruppenleitungen vertreten. Häufig war zusätzlich ein weiterer Trägervertreter anwesend, so dass beispielsweise sowohl pädagogische als auch Verwaltungslösungen vertreten waren. Vertreter des Spitzenverbandes nahmen nur in wenigen Fällen teil. Häufig – je nach Anlass – waren Vertreter des örtlich zuständigen Jugendamtes mit anwesend. Wenn sich die beteiligten Personen nicht kannten, wurden zum Teil Vorstellungsrunden durchgeführt. Häufig wurden Gesprächseinstiege und -abschlüsse durch persönliche Bemerkungen oder „Smalltalk“ aufgelockert, dies folgte jedoch keinem bestimmten Muster. Einige Mitarbeiter bedienten sich schriftlicher Hilfsmittel zur Lenkung des Gesprächs, auch hierfür bestanden jedoch allenfalls individuelle Routinen im Umgang mit bestimmten Fällen, aber keine formalisierte, verallgemeinerbare Vorgehensweise.

1.8.2 Angesprochene Themen

Vorweg ist zu betonen, dass keine quantitative Bewertung der angesprochenen Themen vorgenommen wird. Zwar wäre es durchaus interessant zu erheben, wie oft bestimmte Themen angesprochen werden und wo quantitativ die Schwerpunkte der Kommunikation zwischen Trägern und Aufsichtsmitarbeitern liegen. Dafür wäre allerdings ein anderes Untersuchungsdesign nötig gewesen, das einen repräsentativen Querschnitt von Gesprächen über einen längeren Zeitraum untersucht. Da die Auswahl der beobachteten Gespräche nicht repräsentativ ist, lassen sich also keinerlei Aussagen dazu ableiten, ob bestimmte Themen häufiger als andere besprochen wurden.

Es wird trotz dieser Einschränkung jedoch deutlich, dass das Gesamtspektrum aller Themen, die diskutiert wurden, durchaus sehr umfangreich ist und viele relevante Bereiche stationärer Erziehung berührt. Jedoch ist zu berücksichtigen, dass je nach Gesprächsverlauf immer nur eine gewisse Auswahl dieser Themen zur Sprache kam. Dies liegt zum einen an den jeweiligen Besonderheiten des entsprechenden Standorts, aber in hohem Maße auch daran, welche Themen von den Trägern und Einrichtungsvertretern selbst eingebracht werden. Auch die Mitarbeiter setzen individuell unterschiedlichen Schwerpunkte. Einer der Mitarbeiter sprach z. B. davon, dass jeder seine „Hobbys“ (DokNE, 99) habe, also Themen, die ihm besonders wichtig seien. Fragen, die von allen stan-

dardmäßig angesprochen wurden, bezogen sich nur auf das Verfahren der BE-Erteilung und notwendige formale Leistungen (z. B. Brandschau).

Es wurden meist keine Fragenkataloge verwendet, allerdings sind Arbeitspapiere und Absprachen vorhanden, die die Mitarbeiter nach eigener Aussage „im Arbeitsspeicher“ haben und die Gespräche davon leiten lassen. Zwei Mitarbeiter nahmen diese Papiere auch mit in Gespräche und verwendeten sie als „Tagesordnung“ bzw. als Gesprächsleitfaden. Dies war allerdings die Ausnahme.

Themen, die in der folgenden Aufstellung fehlen, könnten möglicherweise zufällig nicht angesprochen worden sein und ebenfalls zum Spektrum der Aufsichtsmitarbeiter gehören. Jedoch scheint klar, dass Themen, die bei keinem einzigen der beobachteten Gespräche zur Sprache kamen, eher nicht zum typischen Repertoire gehören. Dennoch bleibt es zu einem gewissen Teil auch dem Zufall überlassen, ob möglicherweise kritische Punkte angesprochen werden oder nicht. Laut Aussage der Mitarbeiter sei es jedenfalls nicht möglich, alle möglicherweise relevanten Themen während eines Gespräches zu diskutieren, so dass die Auswahl immer eine eingeschränkte bleibe. Der Gesprächsverlauf ist daher in hohem Maße geprägt von der Fähigkeit des Aufsichtführenden, die für diese Einrichtung relevanten Themen zu erkennen und gezielt anzusprechen. Hieraus ergibt sich eine hohe Anforderung an Gesprächsführung und das Verständnis breiter pädagogischer, wirtschaftlicher und rechtlicher Fragestellungen.

Folgende Themen wurden während Gesprächen und Besichtigungen angesprochen:

A. Persönliche und Funktionsrollenvorstellung

- Erläuterung des eigenen Selbstverständnisses aus Sicht der Aufsichtsbehörde (Beratung vor Kontrolle)
- Zuständigkeit und Einflussbereich des LJA (in Abgrenzung zu Schulaufsicht oder Pflegeheimaufsicht)
- Vergleich mit Pflegeheimaufsicht
- Hinweis auf Meldepflichten; verspätete oder fehlerhafte Meldungen
- Findet „Beratung“ oder „Aufsicht“ statt (Empfehlung vs. Vorgaben)?
- Nicht Polizei spielen wollen, aber Bußgelder möglich
- Einbezug des Verbandes für Weiterentwicklung des Konzepts
- Vernetzung, Hilfe durch Spitzenverband im laufenden Betrieb
- Mindeststandards des Verbands
- Stellenwert von Kinderrechten
- Runde Tische Heimerziehung/ Kindesmissbrauch
- Eigene Erfahrungen als Elternteil
- Eigene Arbeitssituation

B. Pädagogisches und wirtschaftliches Konzept

- Umgang mit Rauchen
- Bei Internaten: Pädagogischer Umgang mit und Finanzierung von „Jugendhilfefällen“
- Gemischt- oder getrenntgeschlechtliches Konzept
- Angebots- und Nachfragesituation
- Marktsituation in einer bestimmten Region
- Entwicklungsgeschichte der Einrichtung hinsichtlich der pädagogischen Konzepte
- Vergleich verschiedener familienähnlicher Konzepte
- Umgang mit Herkunftsfamilie (Konkurrenz durch familienähnliche Organisation)
- Konzept und Finanzierung von Elternarbeit
- Beteiligungskonzept
- Ombudsstellen
- Gruppenaufteilung
- Verteilung der Mitarbeiter auf die Gruppen
- Organisation der Verpflegung
- Gruppenzusammensetzung
- Wieviele Plätze, damit Betrieb wirtschaftlich möglich
- Vorgehen bei Aufnahme
- Einarbeitung der Teams
- Umgang mit freiheitsbeschränkten Maßnahmen in Behinderteneinrichtung
- Einzelplätze (außerhalb der Gruppe, z. B. Verselbständigungsapartements)
- Raumaufteilung, welchen Raum wofür nutzen?
- Trägerkonzept zur fachlichen Betreuung und Entlastung von SPLGs
- Schutz der SPLG-Familien
- Umgang mit Kindern, die Erfahrungen mit sexueller Gewalt haben
- Umgang mit möglichen Krisen
- Gesundheitscheck für Kinder
- Therapie für Kind mit Erfahrung sexueller Gewalt
- Konzept Hausaufgabenbetreuung
- Finanzierung spezieller Angebote
- „Intensiv“ oder nicht
- Nachvollziehbare Formulierung des Konzeptes
- Gestaltung und Gliederung des Konzeptes
- Pauschales Intensivkonzept vs. Regelgruppe plus Einzelfallzulagen
- Beschwerdemanagement, Externe Ansprechperson für Beschwerden, Kinderparlament
- Was bedeutet im Konzept „langfristige“ Intensivbetreuung? (Attraktiver für JÄ, wenn nicht langfristig)
- Bezeichnung des Angebots (Vermeidung von Missverständnissen)
- Intensivbetreuung für junge Erwachsene
- Passung der konzipierten Leistungen zum beschriebenen Ziel der Einrichtung
- Bedeutung von Verselbständigungsapartements für Gruppendynamik
- Finanzierung von Maßnahmen für über 21-jährige
- Angliederung einer Mitarbeiterwohnung
- Verwendung des Familienbegriffs im Konzept
- Fälle mit unterschiedlichen Kostenträgern (verschiedene Logiken)
- Konzeptionelle Verankerung therap. Angebote
- Sexualerziehung
- Prävention sexueller Gewalt

- Nähe und Distanz
- Einbindung regionaler OKJA-Angebote
- Beschulung von Bewohnern (intern oder extern)
- Umgang mit Fehlverhalten der Bewohner, Sanktionen und Strafen
- Fernsehen als Belohnung
- Umgang mit Entweichen
- „Time-Out“-Raum, Toberaum nicht als Time-Out-Raum nutzen
- Gestaltung von Übergängen
- Rolle von Bezugsbetreuern vs. Teamstruktur
- Einbindung psychologischer Fachkräfte
- „Gruppenarbeit“ als Methode
- Regeln für unterschiedlich konzipierte Gruppen
- Stellenwert gruppenübergreifender Angebote (Vermeidung der Bildung von „Großgruppen“)
- Umgang mit Fallbesprechungen und kollegialer Beratung im Team und teamübergreifend
- Gestaltung von Overhead, Stellenwert in Entgelt
- Ferienmaßnahmen
- Tiergestützte Pädagogik
- Erfahrungen mit Kombination aus Tages- und Fünftagegruppe
- Definition sexueller Übergriff (Beispiel: Eincremen)
- Einvernehmliche sexuelle Kontakte zwischen Bewohnern
- Rückmeldungen ehemaliger Bewohner
- Organisation Hausaufgabenbetreuung
- Kritische Reflexion: Wirkung von Snoezel-Raum
- Beziehungsebene: Basis für Therapie/Pädagogik

C. Praktische Fragen

- Kooperation mit Nachbarschaft
- Lautstärke: Für im Haus wohnende Nachbarn Stressfaktor
- Aufnahmegründe für kleine Kinder
- Verweildauer in Klärungsgruppen
- Begriffsklärung „Beziehung“ vs. „Bindung“
- Warteliste für Plätze?
- Durchsetzung von Forderungen gegenüber Kostenträger oder dem eigenen Träger (Päd. vs. Verwaltung)
- Distanz zwischen Kind mit Vorerfahrung sexueller Gewalt und Lebenspartner in SPLG
- Umgang mit temporärer Überbelegung
- Organisation Umzug
- Eigene oder fremde Essenszubereitung

D. Kooperation mit Jugendämtern

- Unterbringungspraxis von JÄ
- Wer ist Hauptbeleger (regional)?
- Kostendruck durch JÄ: Angst, mit zu teurem Angebot nicht belegt zu werden
- Einbindung von und Umgang mit JÄ

E. Personal

- Zulassung bestimmter Personen, deren Qualifikation vom Normalfall abweicht
- Umgang mit Quereinsteigern
- Fortbildungen für Mitarbeiter
- Frage an MA: Wie kommt man an qualifizierte Männer als Erzieher?
- Geschlechterverteilung bei Erziehern
- Qualifizierte Fachkräfte finden, Fachkräftemangel
- Zulassung von Altenpflegern

- Fluktuation von Personal und Gründe (Überforderung)
 - Führungszeugnis vorlegen oder nicht
 - Bisherige berufliche Erfahrungen eines neuen Trägervertreters
 - Wieviel Personal nötig (Personalschlüssel, Gruppengröße)?
 - Voraussetzungen für Erzieher in Tagesgruppe?
 - Zeiträume für Personaleinsatz (auch vormittags, wieviel nachts, wann Doppelbesetzung)
 - Studentische Hilfskräfte für Nachtbereitschaft
 - „Nachtdienst“ vs. „Nachtbereitschaft“
 - Kontinuität und Erfahrung nötig
 - Sind Jahrespraktikanten Fachkräfte?
 - Alter des Personals (Gefahr der „Verschwisterung“ bei jungen Mitarbeitern)
 - Einbindung von Hauswirtschaftskräften
 - Erfahrung und Qualifikation bestimmter Mitarbeiter
 - Ablauf und Häufigkeit von Supervision
 - Notwendigkeit des Wechsels der Supervisionsperson in gewissen Abständen (um Distanz zu gewährleisten)
 - Präsenz des Trägers am jeweiligen Einrichtungsstandort
 - Fortbildung von Mitarbeitern: Deeskalationsmethoden
 - Professionelle Haltung der Erzieher
 - Anforderungen an Personal durch „harte“ Fälle (gefährliche Jugendliche)
 - Förderung von Teambildung
 - Einsatz von Entlastungskräften
 - Urlaub für Erzieher auch in SPLGs ermöglichen
 - Kündigungsfristen
 - Scheinselbstständigkeit von Honorarkräften
 - Beschäftigung von FSJ-lern
 - Schichtbetrieb wochenweise
 - Bewerbersituation bei neuen Stellenausschreibungen
 - Freizeitpädagogen für Wochenendgestaltung
 - Person in Doppelfunktion Träger und Leitung
 - Benötigte Fähigkeiten für Leitungstätigkeit
 - Personalplanung verdeutlichen
 - Zeit für Reflexion in Arbeitszeit für Mitarbeiter einplanen
 - Nachtzuschläge, Sonderurlaub als Anreize
 - Einbindung Hausmeister für Werkangebote: Wichtigkeit pädagogischer Begleitung
- F. Persönliche Motivation des Einrichtungspersonals*
- Motivation für Selbständigkeit
 - Persönliche Motivation für Gründung einer SPLG
 - Beruflicher Werdegang
 - Vorwissen, Erfahrungsaustausch mit anderen.
 - Motivation des Lebenspartners
 - Gibt es Wunschkind für SPLG?
 - Reaktion der eigenen Kinder
 - Alter der eigenen Kinder
 - Lebenspartner: Wissen über sexuelle Gewalt?
 - Lebenspläne (bei SPLG; eigene Familie gründen)
 - Biographie: Trennung vom Ehepartner
 - Effekte des Alterns von Fachkräften auf ihre Persönlichkeit

G. Raum und Ausstattung

- Raumaufteilung (anhand von Bauplänen)
- Beschattung vorhanden
- Rauchmelder
- Getrennte Jungen-/Mädchen-toiletten notwendig?
- Sicherung von Steckdosen/Stromanschlüssen
- Renovierungszustand
- Direkter Kellerzugang in Zimmer als Ausschlusskriterium für Bewohnerzimmer
- Sicherung der Fluchtwege
- Feuerübungen
- Geländer nicht ausreichend/unsicher
- Schloss am Fenster
- Sicherheitsglas an allen Fenstern?
- abschließbarer Medikamentenkühlschrank?
- Spielgeräte?
- Gartenmöbel?
- Putzen und Reinigen von Fenstern
- Reinigung der Bettwäsche
- Platz zum Aufhängen von Wäsche
- Räume auf- und abschließbar für Bewohner? (Wer hat Schlüssel?)
- Wandanschlüsse sichern mit Stahlplatte
- Widerspricht (schlechter) Möbelzustand der Mindestanforderung für Kindeswohl?
- Löcher in Wänden müssen repariert werden
- Verletzungsgefahr durch kaputte Türklinken
- Raum nur für ein Mädchen geeignet (da leibl. Tochter daneben)
- Privatsphäre in Badezimmer baulich gewährleistet (zwei Duschen in einem Raum)?
- Fensternutzung in Zimmer (Tritstufe, damit Aussicht möglich)

- Durchsichtiges Fenster in Bewohnerzimmer nötig (kein Milchglas)
- Wohnlichkeit/Gemütlichkeit
- Deckenhöhe
- Durchgangszimmer, gefangene Räume
- Umbaukosten
- Abtrennung auf Balkon (Privatsphäre)
- Garten beleuchten
- Zugänglichkeit des Flachdaches
- Waschbecken in Schlafzimmern
- Denkmalschutz des Gebäudes
- Unfallgefahr durch niedriges Geländer
- Umgrenzung eines Teiches
- Pflegeaufwand Garten
- Brandschutz
- Dienstzimmer/Besprechungszimmer nötig?
- Glastüren problematisch (Auflagen/Vorschriften?)
- Ruhe- und Rückzugsmöglichkeiten für Bewohner schaffen
- Keine Bewohnerzimmer auf Nordseite
- Türknauf statt Klinke an Bewohnerzimmern

H. Lage und regionale Bedingungen

- Gefährdung durch Autos
- Verkehrsanbindung, Erreichbarkeit der Einrichtung
- Infrastruktur in der Umgebung (v.a. Schulen)

I. Bewohner

- Zielgruppe der Einrichtung
- Welche Altersgruppen aufnehmen?
- Welche Geschlechter aufnehmen?
- Behinderte und nicht behinderte Kinder gleichzeitig betreuen?
- Umgang mit Bewohnern mit psychischen Erkrankungen

- Besondere Situation und Vorgesichte des aufzunehmenden Kindes (bei SPLG)
- Details der aktuellen Belegung (Anzahl, Alter, belegendes JA)
- Zielgruppe regional/überregional
- Altersgrenze betreuter junger Mütter (Aufsichtspflicht)
- Alleinerziehende junge Väter gemeinsam mit alleinerz. Müttern betreuen (Gefahr, dass „Partnerbörse“ entsteht)?
- Geschlechtergetrennte Aufteilung
- Säuglinge nur in Familien oder auch in Einrichtungen unterbringen?

J. Andere Behörden und rechtliche Fragen

- Brandschau, Brandschutz allgemein
- Baugenehmigung bzw. Nutzungsänderung
- Medikamentenschränke abschließbar?
- Kooperation mit Schulen

- Satzung Trägerverein: Verhältnis Vorstand und Mitarbeiter
- Mitgliederzahlen Trägerverein
- Rechtsform (GmbH oder nicht)
- Verbindlichkeit des Rahmenvertrags für konkrete Situation

K. Vorfälle und Kritik

- Sexueller Übergriff zwischen Kindern
- Expertenhearing und Neukonzeptionierung nach Vorfall
- Verbale Übergriffigkeit einer Erziehungsperson in der Vergangenheit (bei Anwesenheit dieser Person), Reaktion auf diesen Fall durch Träger/Leitung
- Beschwerde über schlechte Ausstattung in Einrichtung
- Verkehrsunfall eines Kindes
- Verspätete Meldung des Trägers von Veränderungen bei Plätzen/Personal
- Eindruck des Aufsichtsmitarbeiters: Neue Gruppenleitung unsicher

1.8.3 Aktenvermerke

Über alle beobachteten Trägergespräche wurden Aktenvermerke angelegt – dies scheint auch das typische Vorgehen zu sein. Viele dieser Vermerke liegen dem Verfasser vor, wurden jedoch nicht ausführlich ausgewertet. Alle Vermerke wurden frei und nach Ermessen des jeweiligen Mitarbeiters formuliert. Die meisten Mitarbeiter formulieren Vermerke in Form eines Verlaufsprotokolls der Gespräche und Besuche, einige beschränken sich auch auf Ergebnisprotokolle. Die Länge der Vermerke schwankt entsprechend zwischen wenigen Sätzen und etwa zwei Textseiten. Einige Mitarbeiter formulieren Aktenvermerke grundsätzlich in Form eines Anschreibens, das dem Träger als Zusammenfassung des Gespräches zugestellt wird. Dies ist jedoch kein allgemeiner Standard. Auch bei oberflächlicher Auswertung fällt auf, dass verschiedene individuelle Formulierungsstile verwendet werden. So sind beispielsweise Unterschiede darin festzustellen, wie „anschaulich“ die Berichte geschrieben sind. Einige Protokolle enthalten etwa ausführliche Beschreibungen der Räumlich-

keiten, andere nicht. Teilweise werden persönliche Gefühle mit in den Vermerk aufgenommen, teilweise nicht. Beobachtungen und Interpretationen werden nicht immer klar getrennt, so dass Bewertungen anhand der Protokolle nicht zwangsläufig intersubjektiv nachvollziehbar sind. Da – soweit erkennbar – nur selten Notizen angefertigt wurden (bei individuellen Unterschieden und auch abhängig von den Themen), scheinen die meisten Vermerke Gedächtnisprotokolle zu sein. Alle Vermerke enthalten rechtlich verbindliche Vereinbarungen, sofern solche getroffen wurden, etwa zur Gruppengröße oder dem Personalschlüssel.

2. Qualitative Auswertung zu Rollenverständnis und Verantwortung

2.1 Zur Orientierung: Mögliche Idealtypen

Eine der zentralen Forschungsfragen dieser Arbeit ist, welches Rollenverständnis die Mitarbeiter der Aufsichtsbehörde ihrer Tätigkeit zugrunde legen. Dabei kommen vor allem drei idealtypische Rollenbilder in Betracht, aus dessen teilweise widersprüchlichen Elementen sich das individuelle Verständnis zusammensetzt. Empirisch tauchen die Idealtypen deshalb nicht als solche im Material auf, sondern sie sind das Ergebnis einer durch den Verfasser vorgenommenen analytischen Trennung. Sie dienen der Orientierung beim Verständnis der darauf folgenden empirischen Auswertungen.

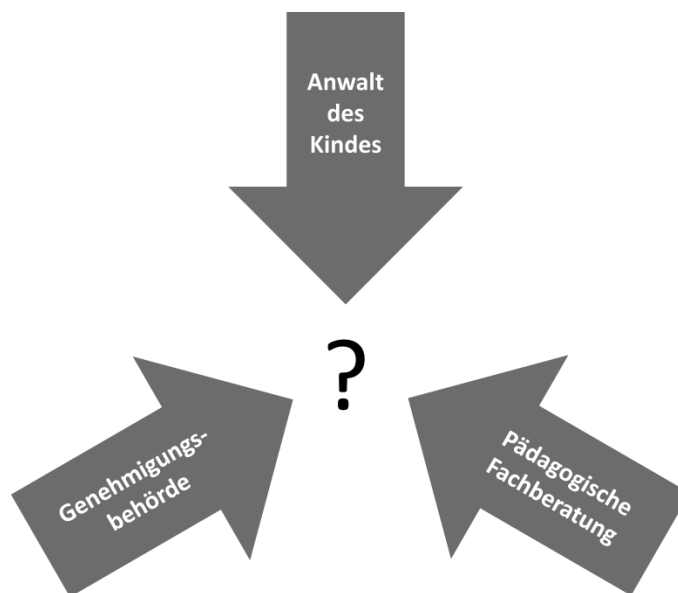


Abbildung 8: Mögliche Idealtypen des Rollenverständnisses der Einrichtungsaufsicht (eigene Darstellung)

Ein erster möglicher Idealtypus könnte sein, die Aufsichtsbehörde agiere als „*Anwalt des Kindes*“, der ausschließlich dem Kindeswohl verpflichtet ist. Ähnlich wie ein Anwalt vor Gericht strikt die Interessen seines Mandanten vertritt, könnte diese Rolle in ihrer Idealform so ausgestaltet sein, dass grundsätzlich die Interessen der Kinder und Jugendlichen alleiniger Maßstab aller Interaktionen mit Einrichtungsträgern und anderen Akteuren sind. In dieser Rolle müsste die Behörde beispielsweise ihr Verhandlungsgeschick betonen, um als „Lobbyist“ möglichst viel für die Interessen der Kinder und Jugendlichen „herauszuholen“. Dies beträfe auf fachpolitischer Ebene die Einflussnahme auf die Festlegung möglichst günstiger Mindeststandards und in der Interaktion mit einzelnen Trägern ein Hin-

wirken darauf, dass diese nicht nur „buchstabengetreu“ Vorgaben erfüllen, sondern dass das Kindeswohl in der Einrichtung „wirklich“ gewährleistet wird. Dazu wären unter anderem auch wirksame Kontrollverfahren (im weitesten Sinne) nötig.

Eine zweite mögliche Rollenausprägung ist die der *Genehmigungsbehörde*, deren vornehmliche Aufgabe darin bestünde, Trägern den legalen Betrieb von Einrichtungen zu ermöglichen. Der idealtypische Maßstab dieser Rolle wäre demzufolge auch die verwaltungsmäßige Absicherung jeglicher Vorgänge. Hier würde sich die Behörde idealtypisch an einer juristischen Logik orientieren. Für die Beschaffung und Bewertung von Informationen über Träger und Einrichtungen wäre vor allem der Grundsatz eines intersubjektiv abgesicherten und gleichartigen Verwaltungshandelns entscheidend. Angestrebt werden müssten möglichst klar operationalisierte Kriterien für zulässiges und unzulässiges Handeln. Die wichtigste Frage in dieser binären Logik wäre, ob Gründe für eine hoheitliche Intervention – etwa Versagensgründe für eine Betriebserlaubnis – formal vorliegen und ob diese auch gerichtlich durchgesetzt werden können.

Drittens könnte man den Idealtypus einer Aufsichtsbehörde beschreiben, die vornehmlich als *pädagogische Fachberatung* für die Träger fungiert. Maßstab des Handelns wäre hier die fachliche Expertise der Mitarbeiter, die sich sowohl aus Erfahrungen mit Einrichtungskonzepten als auch aus ständiger Weiterbildung und Rezeption wissenschaftlicher Erkenntnisse speisen müsste. Zentral für dieses Verständnis wäre die Überzeugungskraft fachlich fundierter Argumentation sowie die Beziehung zwischen Behörde und Träger.

Wie bereits bei der Aufzählung deutlich werden dürfte, wäre es eine durchaus hohe Erwartung an die Aufsichtsbehörde, allen drei Rollenbildern gleichermaßen gerecht zu werden. Im Folgenden werden daher empirische Hinweise dafür zusammengetragen, welche Elemente das vorzufindende Rollenverständnis tatsächlich enthält.

2.2 Empirischer Einstieg: Erfolgserlebnisse

Zum Ende einer der beiden teilnehmenden Beobachtungen wurde im Rahmen einer Teambesprechung durch den Verfasser gezielt nach Erfolgserlebnissen gefragt. In dem Versuch des Teams, Erfolgserlebnisse zu definieren, kommen zahlreiche Aspekte des Selbstverständnisses zum Ausdruck. Denn diese Frage setzt voraus, dass die Befragten sich auch mit den Zielen ihrer Arbeit und ihren Erwartungen an die Wirkungen ihrer

Tätigkeit befassen. Das sehr lange Zitat wird im Folgenden abschnittsweise wiedergegeben und interpretiert. Es dient als Einstieg für die empirische Betrachtung.

2.2.1 Beitrag zu gemeinsamer Fachdiskussion als Erfolgserlebnis

- 119 I: Sie haben ja auch immer mal wieder, jedenfalls im Gespräch hab ich das so mitgekriegt, auch mal von Erfolgserlebnissen berichtet. Da wollte ich nochmal nachfragen, was so Faktoren sind für Sie oder was hilfreich ist für Erfolge für Sie. Also, wenn Sie das Gefühl haben, das war irgendwie jetzt erfolgreich, was so da besonders hilfreich war. [8 Sekunden Pause]
- 120 MA: Das ist ja sehr subjektiv, also ich sag jetzt mal, wenn man vielleicht ne Einrichtung geschlossen hat, wo es ziemlich übel zugegangen ist, ich glaube da hat man nicht so ein Erfolgserlebnis, obwohl man vielleicht theoretisch eins HAT, ne? Aber das sind ja nicht die Momente, wo man irgendwie sich zufrieden irgendwie in den Sessel setzt und sagt, „jetzt haste aber ne gute Arbeit gemacht“. Sondern, ich kann Ihnen nur sagen, was bei mir die Erfolgserlebnisse sind. Wenn ich mit nem Träger, ich sag mal, ein Konzept zur Diskussion stellt und man darüber diskutiert und der Träger daran Interesse hat, meine fachliche Meinung zu hören und die vom Jugendamt auch, und die auch berücksichtigt und man dann gemeinsam vielleicht was entwickelt hat, was jetzt nicht genau das ist, was der Träger, ich sag mal, wo alles dann auch nochmal Gedanken reingeflossen sind und man das Gefühl hat, das ist ne gute Sache. Da hab ich ein Erfolgserlebnis. So. Ja.

DokSH, 119-120

Nach der Frage entsteht zunächst eine längere Pause, was darauf hindeutet, dass die – allerdings auch etwas umständlich formulierte – Frage nicht leicht zu beantworten ist, sondern einige Überlegung erfordert. Während die Frage eigentlich darauf zielte, hilfreiche Rahmenbedingungen für Erfolge herauszufinden, wird zunächst durch die Mitarbeiter die Frage diskutiert, was überhaupt mögliche Erfolgserlebnisse sind.

MA stellt zunächst fest, dass er den Begriff des Erfolgs als „sehr subjektiv“ versteht – er „übersetzt“ das Erfolgserlebnis entsprechend auch mit dem persönlichen Gefühl, dass man sich „zufrieden irgendwie in den Sessel setzt und sagt, jetzt haste aber ne gute Arbeit gemacht“. Die erste Annäherung, was ein solches Gefühl auslöse, erfolgt durch eine Negativdefinition, indem er die Schließung einer Einrichtung nur als „theoretisches“ Erfolgserlebnis betrachtet („obwohl man vielleicht theoretisch eins hat“). Dass dies auch von ihm persönlich als „gute Arbeit“ empfunden wird, die Zufriedenheit auslöst, verneint MA. Durch die Nennung der Einrichtungsschließung an erster Stelle und der Bezeichnung als „theoretisches“ Erfolgserlebnis wird deutlich, dass es sich bei solchen

Interventionen um die Facette der Aufsichtstätigkeit handelt, die auch in der Außenwirkung am weitreichendsten ist und – auch wenn sie die Ultima Ratio darstellt – sie dennoch ein bestimmendes Merkmal dieser Tätigkeit ist. Wenn Einrichtungen geschlossen werden, hat MA also zwar das Gefühl, eine Aufgabe zu erledigen, die ihm aufgetragen ist, aber verbindet dies laut seiner Darstellung nicht mit persönlicher Befriedigung. Anschließend werden als Gegenentwurf die gemeinsame Fachdiskussion und einvernehmliche Lösungsfindung aufgezeigt. Zufriedenheit entsteht für MA aus dem Gefühl, als sozialpädagogischer Experte ernstgenommen worden zu sein und dazu beigetragen zu haben, dass gute fachliche Konzepte entwickelt wurden. Dass der eigene Beitrag lediglich als einer unter mehreren und die besonders „erfolgreiche“ Konzeptentwicklung als eine gemeinsame verstanden wird, wird deutlich betont („meine fachliche Meinung zu hören und die vom Jugendamt auch, und die auch berücksichtigt und man dann gemeinsam vielleicht was entwickelt hat“).

2.2.2 „Gutes Gefühl“ hinsichtlich der Einrichtung als Erfolgsbedingung

121 MB: Oder Träger sich aufgrund unserer Beratung auf den Weg machen zum Beispiel ein Konzept für Umgang mit sexuellem Missbrauch in der Einrichtung oder Partizipation irgendwas wirklich entwickeln und das von Leitung auch wirklich – wo du merkst, der hats auch kapiert, dass es ganz wichtig ist, dass das hier geschaffen wird. Und man hat das Gefühl, wenn du in ne Einrichtung kommst, also dass hier auch Kinder großwerden können. So, ne? Und ich komm in Einrichtungen, wo ich denk, wenn – als Jugendamt würd ich die Blagen sofort wieder einpacken und mitnehmen. Die würd ich hier nicht lassen, da könnt ich heut nacht nicht schlafen. Nur von der Optik her, sag ich jetzt mal. So, ne? Ja und ansonsten, wie [MA] sagt, so. Also ein Erfolg ist es, wenn du ne Einrichtung wirklich schließen musst, ist es ja nicht. Das heißt ja eigentlich auch für uns, dass wir erst an so nem Punkt in so ne, in den Prozess reingekommen sind, wo schon Land unter ist. Und wir wirklich nur sagen wir, jetzt müssen wir hier die absolute Schadensbegrenzung machen, der muss vom Markt. Das heißt ja eigentlich, dass wir vorher da gefehlt haben, ne? Und bestimmte Sachen da nicht mitbekommen haben. [7 Sekunden Pause]

DokSH, 121

MB knüpft an diese Darstellung an, setzt allerdings die Betonung im Vergleich zu MA stärker auf die Umsetzung des Schutzauftrages und zu diesem Zweck die Durchsetzung der eigenen fachlichen Meinung gegenüber anderen („aufgrund unserer Beratung auf den Weg machen“; „wo du merkst, der hats auch kapiert“). Als Begründung für diese weniger kooperativ erscheinende Betonung berichtet MB von negativen Erlebnissen aus Einrichtungen („als Jugendamt würd ich die Blagen sofort wieder einpacken und mitnehmen“). Die Aufgabe, Träger positiv zu beeinflussen,

sei daher auch wichtig und notwendig. Einige „starke“ Formulierungen weisen auf eine hohe persönliche Anteilnahme an den Umständen in Einrichtungen hin („da könnt ich heut Nacht nicht schlafen“; „wo schon Land unter ist“; „absolute Schadensbegrenzung“). Gemeinsam haben die Beschreibungen von MA und MB, dass das persönliche Erfolgserlebnis mit dem „guten Gefühl“ hinsichtlich einer Einrichtung zusammenhängt. MAs kritische Darstellung der Einrichtungsschließung wird durch MB bestätigt und dahingehend erläutert, dass diese auch als Scheitern hinsichtlich des eigenen Beratungs- und Präventionsauftrags verstanden wird („Das heißt ja eigentlich, dass wir vorher da gefehlt haben“). Nach dieser Beschreibung des eigenen Scheiterns folgt eine längere Pause.

2.2.3 Eigene Verantwortung für Missstände in Einrichtungen

¹²² MC: Also das ist eigentlich, wenn man so will, an sich, wenn man dann so ne Einrichtung schließt, dann ist das an sich optisch soweit erfolgreich, aber im Sinne von BERATUNG, was das Gesetz ja auch verlangt oder so, ist das eigentlich ein Misserfolg, ne? Weil man entweder da gar nicht beraten hat, gar nicht dazu gekommen ist, oder falsch beraten hat oder gar nicht gefragt worden ist oder – ja, weiß nicht, so wie jetzt eben hier [Einrichtung A, über die vorher gesprochen worden war] da würde man das schon als Erfolg erleben, wenn man die schließen könnte, weil, da ist schon so viel beraten worden, dass man sagen kann, hier

¹²³ MB: [flüstert] stimmt's nicht

DokSH, 122-123

MC bestätigt im Wesentlichen die Einschätzungen von MA und MB hinsichtlich der Einrichtungsschließung, relativiert aber die Wahrnehmung einer Schließung als „Nicht-Erfolg“. Interessant ist, dass er es in dieser Stellungnahme stark auf die eigene Verantwortlichkeit bezieht, wenn in Einrichtungen solche Missstände auftreten, dass es zur Schließung kommt („ist das eigentlich ein Misserfolg“). Dazu zählt er Möglichkeiten auf, warum Beratung nicht präventiv wirksam sein könnte („Weil man entweder da gar nicht beraten hat, gar nicht dazu gekommen ist, oder falsch beraten hat oder gar nicht gefragt worden ist“). Bei mindestens zweien dieser Aspekte wird ein eigenes mögliches Versagen als Ursache genannt („nicht dazu gekommen“ bzw. „falsche Beratung“), so dass diese Stellungnahme durchaus selbstkritisch genannt werden kann. Dies klang auch bereits in Absatz 121 an („dass wir vorher da gefehlt haben“). Dennoch wird auch mit einbezogen, dass es auch Einrichtungen geben kann, in denen es „nicht stimmt“ (123) und wo deshalb die Beratung nicht fruchtet.

2.2.4 *Beratung als Erfolg, Behörde als eine Stimme von vielen*

- 124 MD: [unverständlich: da haben wir?] Träger, ich sag mal, wo so ein Prozess so KONTINUIERLICH läuft oder wo was auch längere Zeit dauert oder zum Beispiel, wo wir in [Ort] gewesen sind, da [Einrichtungsname B] also, haben wir ja auch nochmal erzählt. Also wenn ich denke, wie die angefangen sind und wie das aussah und was da heute draus geworden ist, denke das ist dann schon, sind dann schon erfolgreiche Geschichten.
- 125 MC: Wobei das, also ich würde mir da auch letztendlich nie irgendwo diese Federn an den Hut stecken und sagen, das ist jetzt auf unser Wirken hin
- 126 MD: Das hat das LandesJUGENDAMT gemacht.
- 127 MC: Das Landesjugendamt hat das gemacht, ne?
- 128 MD: Ja
- 129 MC: Das Landesjugendamt ist letztendlich in solchen Prozessen auch immer nur eine Stimme da in diesem Chor, weil da kommts auch noch auf viele ganz andere Leute an, die //

DokSH, 124-129

MD setzt der insgesamt eher negativen Darstellung von MC entgegen, dass es auch erfolgreiche Fälle gebe, in denen Beratung langfristig dazu führte, dass sich eine Einrichtung gut entwickelte (124). Indem er dies als Erfolg bezeichnet, bestätigt er einen Aspekt, der bereits von MA und MB genannt wurde, nämlich die aktive Teilnahme an einem positiven fachlichen Entwicklungsprozess einer Einrichtung. Deutlich wird auch, dass nach seiner Auffassung gerade die Kenntnis von Einrichtungen über einen langen Zeitraum hinweg solche Erfolgserlebnisse mit ermöglicht („wenn ich denke, wie die angefangen sind und wie das aussah und was da heute draus geworden ist“; 124). MC reagiert damit mit einer Relativierung, dass die von MA, MB und MD erwähnte Teilnahme der Behörde keine allein entscheidende Rolle spiele, sondern nur „eine Stimme da in diesem Chor“ (129) sei. Das bestätigt, dass MC in diesem Gespräch hier eine etwas pessimistischere Einstellung hinsichtlich der Erfolgserlebnisse an den Tag legt als seine Kollegen. Auch wird deutlich, dass es für das Landesjugendamt schwierig ist, erfolgreiche Entwicklungen von Einrichtungen als eigenen Erfolg zu bewerten, während im Gegensatz schlechte Entwicklungen eher als eigener Misserfolg betrachtet werden. Das Gefühl, erfolgreiche Arbeit zu leisten, bleibt demnach eher abstrakt.

2.2.5 *Intervention als Erfolg, Einsicht und Bemühen des Trägers*

- 130 ME: Ja klar, ich meine, wir können intervenieren und gutes Beispiel ist das was Sie [in Einrichtung C] mitbekommen haben, da haben wir interveniert, das war, stand auf Messers Schneide und wenn dann ein Träger auch ein Interesse daran hat, auch die Veränderungen mitzugehen und man dann auch sieht, dass das funktionieren kann, ne? Dass der Träger bemüht ist und dass er auch

vernünftig begleitet werden kann und, und, und. Und letztendlich dann auch sich die Verhältnisse für die jungen Menschen da verändern und verbessern. Das würd ich durchaus auch als Erfolg sehen, ne? Auch wenn das schmerzhaft und teuer für den Träger war. Aber letztendlich und wenn der Träger letztendlich auch sagt, „das war allerhöchste Eisenbahn“, ne? „Dass von außen interveniert worden ist, sonst wären wir da, hätten wir den Dreh möglicherweise überhaupt nicht mehr gekriegt“, ne? Das seh ich schon als Erfolg.

DokSH, 130

Während MC den Einfluss des Landesjugendamtes und damit dessen Erfolgsmöglichkeiten relativiert, unterbricht ihn ME mit einer positiveren Einschätzung der eigenen Wirksamkeit. Er berichtet von einem konkreten Beispiel, in dem eine hoheitliche Intervention der Aufsichtsbehörde einen positiven und konstruktiven Beitrag zu der Entwicklung einer Einrichtung leistete, indem dadurch auch eine Kooperation mit dem Träger angestoßen werden konnte. Damit scheint er dem Eindruck entgegenwirken zu wollen, dass eine Intervention immer mit einem Versagen der Behörde einhergehe. Interessant ist weiterhin, dass die Trägerperspektive und vor allem dessen Einsicht in die Notwendigkeit der Maßnahme („wenn der Träger letztendlich auch sagt, „das war allerhöchste Eisenbahn“) neben der Verbesserung der Lebensverhältnisse für die Bewohner auch als ein Merkmal des Erfolgs bezeichnet wird. Im Kontext auch der sonstigen Erfahrungen der Gespräche kann dies so interpretiert werden, dass die Einsicht und das „Bemühen“ des Trägers als notwendig dafür angesehen wird, dass sich Verhältnisse nicht nur „optisch“, also oberflächlich verändern, sondern dass Entwicklungen nachhaltig sind.

2.2.6 Einflussmöglichkeiten zwischen „Reingrätschen“, „Geburtshilfe“ und Ohnmacht

131 MC: Ja, das ist ja auch ein Erfolg letztendlich, weil wir da auch reingegrätscht sind.

132 ME: Ja klar.

133 MC: Ne? Klar, aber

134 ME: Aber der erste Erfolg ist natürlich zu gucken, wie ne Hebamme, dass so'n neuer Einrichtungsträger überhaupt erstmal an den Start geht, ne? Und wenn der dann noch vernünftig das umsetzt, was er, was er in seiner Konzeption, Leistungsbeschreibung auch vorgibt, ist das ja, ist das erstmal ein gutes Gefühl, ne?

135 MC: Aber die Nummer [in Einrichtung C] ist ja auch nicht so gelaufen, dass [MB] da hingefahren ist und hat das festgestellt, sondern

136 ME: Nein nein.

137 MC: Da hat [MB] Informationen bekommen.

138 ME: Ist ja egal.

- 139 MC: Ne? Das ist auch wieder.
140 ME: Wie auch immer.
141 MC: Das hätte da auch noch, wenn da keiner was erzählt hätte, das hätteste ja so nicht mitgekriegt, dass die die Zimmer leerräumen und in Eimer pinkeln, da BIST du ja nicht in der Zeit. [7 Sekunden Pause]
142 ME: Ja.
143 MC: Also, das steckt insofern in diesem Thema Aufsicht überhaupt nicht drin, dass man sagt //

DokSH, 131-143

MC bestätigt hier, dass auch eine Intervention ein Erfolgserlebnis sein kann (131). Aufschlussreich ist die dem Fußball entlehnte Metapher des „Reingrätzens“, die Assoziationen einer nicht strategisch geplanten „Notbremse“ weckt. Es handelt sich dabei um eine eher grobe und risikobehaftete Intervention, jedoch impliziert sie nicht automatisch ein „Foulspiel“, sondern es handelt sich durchaus um eine regelkonforme und kontrolliert durchführbare Maßnahme. Sie wird aber normalerweise nur dann durchgeführt, wenn die Situation bereits so weit fortgeschritten ist, dass sanftere oder elegantere Maßnahmen nicht mehr ausreichen würden. Für MC ist die Intervention als solche, also dass die Notbremse noch rechtzeitig gezogen werden konnte, also zwar durchaus ein Erfolg, es entspricht jedoch nicht dem eigenen Idealbild. Er schränkt dieses Erfolgserlebnis im durch ME genannten Fallbeispiel außerdem dadurch ein, dass nur deshalb erfolgreich eingegriffen werden konnte, weil das Landesjugendamt von außen informiert wurde (135, 137). In Absatz 141 formuliert er die Ohnmacht der Aufsichtsbehörde in deutlichen Worten („wenn da keiner was erzählt hätte, das hätteste ja so nicht mitgekriegt, [...] da BIST du ja nicht in der Zeit“). Die danach entstehende längere Pause (wie schon nach Absatz 121) und die kurze Bestätigung durch ME danach (142) kann als ein Zeichen einer gewissen Betroffenheit und/oder Reflexion gedeutet werden, jedenfalls provozierte diese Aussage keinen sofortigen Protest. Das Ohnmachtsempfinden, dass man Erziehungsprozesse in Einrichtungen nicht wirklich effektiv kontrollieren und Missstände ohne (nicht steuerbare) Hilfe von außen nicht immer verhindern kann, wird offenbar durch das Team geteilt. MC setzt daraufhin noch einmal an, offenbar in der Absicht, den Aspekt der Ohnmacht noch weiter zu erläutern und mit dem Begriff der „Aufsicht“ (143) in Beziehung zu setzen.

Zuvor (134) hatte ME jedoch noch einen anderen Aspekt von Erfolg eingebracht, indem er die Tätigkeit der Aufsichtsbehörde mit der einer „Hebamme“ vergleicht. Darin kommt erstens eine gewisse Fürsorgeverantwortung für den Träger zum Ausdruck. Zweitens erscheint der Prozess der

„Geburt“ eines neuen Trägers als kompliziert und risikoreich, er benötigt fachliche Hilfe. Im Kontext des oben beschriebenen Ohnmachtsgefühls bei laufenden Erziehungsprozessen in Einrichtungen kann anhand der Hebammen-Metaphorik festgestellt werden, dass die „Geburtsbegleitung“ eines Trägers zwar ebenfalls durchaus fachlich anspruchsvoll ist, jedoch offenbar besser kontrollierbar erscheint. Eine gewisse Unwägbarkeit wird jedoch auch hier deutlich, indem die „vernünftige Umsetzung“ (134) der Konzeption und Leistungsbeschreibung nach der „Geburtshilfe“ ebenfalls nicht durch die Behörde steuerbar ist. Das von ME eingebrachte Verständnis als „Geburtshelfer“ eines neuen Trägers dürfte so konnotiert sein, dass sie grundsätzlich als etwas Positives betrachtet wird und eine gewisse Hoffnung impliziert, dass sich die gute Erwartung erfüllen möge.

2.2.7 „Langer Atem“ als Strategie

144 ME: Und was du auch haben musst, ist nen langen Atem, ne?

145 MC: Ja.

146 ME: Also wir, letztendlich kennt jeder, klar gibt so paar Pappenheimern, die sich noch entwickeln aber – kennt jeder seine zwei, drei, vier Einrichtungen von denen er weiß, dass da sicherlich ein riesen Entwicklungsstau ist, ne? Und die sich nur schwer oder gar nicht so richtig auf den Weg machen. Und, was wollt ich eigentlich sagen?

147 MA: Da muss man dranbleiben mit dem langen Atem, dass man

148 ME: Da muss man dranbleiben, ach langen Atem, genau

149 MA: Bei manchen Einrichtungen weiß, also da erreich ich nicht so viel, ich kann die auch nicht schließen, aber ich kann denen deutlich machen, ich bin präsent. Und da muss ich dann auch dann immer wieder nachhaken und die Themen wieder auf den Tisch bringen und dranbleiben. Und an der ein oder andern Stelle verändert sich dann doch tatsächlich was zum Positiven.

150 ME: So oder so.

151 MA: Wie bei [Name eines Einrichtungsleiters] oder so.

152 ME: Auch wenn das schwierig ist manchmal oder auch JAHRE dauert, ne? Aber, wenn man nicht dranbleibt, bewegt sich nichts. Und das ist dann AUCH Erfolg, ne? Zwar vielleicht auf nem sehr niedrigen Level, aber immerhin.

DokSH, 144-152

Der Versuch von MC, in Absatz 143 weiter auf den Aspekt der Ohnmacht einzugehen, wird in Absatz 144 durch ME unterbrochen. Er bietet mit dem Konzept des „langen Atem[s]“ eine Umgangsstrategie für die oben genannte Ohnmacht an.

Zur Erläuterung dieser Strategie geht ME mit dem Begriff „Pappenhimer“ darauf ein, dass es Einrichtungen mit einem „riesen Entwicklungsstau“

gebe. Dies impliziert, dass die von MC genannten Probleme der Ohnmacht sich offenbar vor allem auf konkrete Vorfälle beziehen, die ohne Hilfe oder kooperatives Verhalten der Einrichtungen nicht feststellbar sind. Dennoch scheint es aus Sicht von ME feststellbar zu sein, ob eine Einrichtung zu den „Pappenheimern“ gehört oder nicht. Die Aufsichtsmitarbeiter sind also nicht dahingehend ohnmächtig, dass sie Einrichtung überhaupt nicht einschätzen könnten, sondern es scheint eher um die Feststellung zu gehen, ob diese Einrichtungen und ihre Träger noch im Rahmen ihrer Autonomie handeln oder ob sie die Kindeswohlgrenzen überschreiten. ME macht außerdem eine insgesamt positive Einstellung gegenüber Trägern geltend: Zum einen gehören offenbar nur „zwei, drei, vier Einrichtungen“ zu den „Pappenheimern“, zum anderen impliziert der etwas euphemistisch wirkende Begriff „Entwicklungsstau“ ein Trägerbild, das grundsätzlich auf Veränderbarkeit setzt. So nennt ME an dieser Stelle nicht fachliche Inkompetenz oder problematische Motive, sondern lediglich eine stagnierende Entwicklung. Mit Verweis auf die Absätze 122/123 kann jedoch festgehalten werden, dass es sehr wohl auch Einrichtungen gibt, bei denen die Aufsichtsmitarbeiter davon überzeugt sind, dass es dort „nicht stimmt“, also auch keine Entwicklung mehr zu erwarten ist. Es ist zu vermuten, dass ME hier eine grundsätzlich positive Haltung gegenüber Einrichtungen und Trägern zum Ausdruck bringen möchte, und dass Fälle wie der in Absatz 122/123 offenbar als Ausnahmen betrachtet werden.

Die Strategie des „langen Atems“ wird durch MA aufgegriffen und erläutert (147, 149). Sie richtet sich konkret auf Träger aus, die nicht direkt auf fachliche Vorstellungen und Wünsche der Aufsichtsbehörde eingehen („da erreich ich nicht so viel“; 149), denen jedoch auch keine Praktiken nachweisbar sind, die eine Schließung rechtfertigen würden („ich kann die auch nicht schließen“; 149). Da Träger grundsätzlich als entwicklungsfähig betrachtet werden, bedeutet der „lange Atem“ den Versuch, Träger durch „präsent“ sein und „immer wieder nachhaken und die Themen wieder auf den Tisch bringen und dranbleiben“ langfristig zu beeinflussen. Dass diese Strategie zu Erfolgen führen kann, wird mit einem Beispiel belegt (151). „Präsenz“ meint aber offenbar nicht, ständig vor Ort zu sein und die Erziehungstätigkeit zu beobachten, denn der Darstellung von MC oben („da BIST du ja nicht in der Zeit“; 141) wurde nicht widersprochen. Präsenz zu zeigen meint also nach dieser Darstellung, als wichtig erachtete Themen in Gesprächen mit dem Träger immer wieder neu anzusprechen. Es geht also darum, die eigene Position dem Träger gegenüber nicht aufzugeben, sondern darauf zu hoffen bzw. da-

rauf hinzuwirken, dass dieser langfristig seine eigene abweichende Position verändert. Wie genau dieser Prozess des „Dranbleibens“ verstanden wird – ob es sich lediglich um ein Abwarten handelt oder ob und wie versucht wird, den Träger gezielt zu beeinflussen, geht aus dieser Passage nicht hervor und wird an späterer Stelle weiterverfolgt.

Ein bemerkenswerter Aspekt der Strategie des „langen Atems“ ist ihre historische Kontinuität. Denn in der Aufarbeitung der Aufsichtspraxis der frühen 1960er Jahre wurde beschrieben, dass sie bereits vor Inkrafttreten des Jugendwohlfahrtsgesetzes angewendet wurde (siehe Kapitel II.5.2.1).

2.2.8 Zusammenfassung: In gelingender Kooperation einen Beitrag zu guten Erziehungsbedingungen leisten

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass Erfolgserlebnisse für die Aufsichtsmitarbeiter dann entstehen, wenn für sie erstens eine eigene Wirksamkeit feststellbar ist, wenn also das eigene Handeln einen Unterschied hinsichtlich der Qualität einer Einrichtung ausmacht. Das erscheint zunächst selbstverständlich, allerdings kommt darin auch der Anspruch zum Ausdruck, einen auch fachlich relevanten Beitrag zu guten Bedingungen in Einrichtungen der Erziehungshilfe leisten zu wollen. Eine rein formal korrekte Sachbearbeitung wird also nicht mit erfolgreicher Arbeit gleichgesetzt.

Zweitens ist das Erfolgserlebnis subjektiv umso größer bzw. klarer, je „präventiver“ und „kooperativer“ diese Wirkung eingetreten ist. Eine gelingende Kooperation mit dem Träger ist daher ein eigener Erfolgsfaktor, eine Verweigerung der Kooperation seitens des Trägers wird (abgesehen von Ausnahmefällen) auch mit eigenem Scheitern verbunden. Die Wichtigkeit der Kooperation des Trägers erklärt sich vor allem aus der Unmöglichkeit, die Erziehungsbedingungen in einer Einrichtung ohne diese Kooperation wirklich durchschauen, geschweige denn wirksam beeinflussen zu können. Da ein hohes Verantwortungsgefühl hinsichtlich des Wohls der dort aufwachsenden Kinder und Jugendlichen besteht, wird die Kooperation als einziger befriedigender Weg angesehen, gute Bedingungen herbeizuführen.

Hoheitliche Interventionen können zwar als Notmaßnahmen eingesetzt werden, dabei ist die Behörde allerdings auf nicht von ihr kontrollierbare Umstände angewiesen. Weiterhin ist die juristische Eingriffsschwelle sehr hoch, so dass es Fälle gibt, in denen einerseits die Kooperation nicht nach Wunsch der Behörde funktioniert und andererseits auch nicht ho-

heitlich eingegriffen werden kann. In diesen Fällen wird als mögliche Strategie der „lange Atem“ benannt, also ein langfristiges informales Einwirken auf den Träger. Fraglich erscheint anhand der hier untersuchten Passage, inwieweit dieses informale Einwirken auf den Träger durch die Aufsichtsmitarbeiter reflektiert wird. Gerade im Hinblick auf den Umgang mit informaler Einflussnahme auf das Trägerhandeln sind in dieser Passage auch am ehesten individuelle Unterschiede zwischen Mitarbeitern erkennbar. Dieser Aspekt wird zu einem späteren Zeitpunkt noch einmal aufgegriffen.

Als zentral für das Selbstverständnis der Aufsichtsmitarbeiter kristallisiert sich hier also vor allem der Umgang mit dem Thema Kooperation, also der partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit Trägern, heraus. Dies wird weiter unten anhand weiterer Textpassagen untersucht.

2.3 Unabhängigkeit

In der kurzen Darstellung der Handlungsschritte der Behörde in Kapitel III.1.3 wurde anhand des dort vorab eingefügten Zitats (DokOC, 8-9) bereits deutlich, dass die Aufsichtsbehörde nach dem Verständnis ihrer Mitarbeiter eine zentrale, andere Akteure moderierende Funktion zum Schutz von Kindern in Einrichtungen einnimmt und dass eine wesentliche Aufgabe im Zusammensetzen und Interpretieren der Ansichten und Positionen anderer Akteure gesehen wird. Vor diesem Hintergrund ist es direkt einleuchtend, dass die Unabhängigkeit der Behörde als besonders relevant hervorgehoben wird:

- 89 M: Was für uns sicherlich das Wichtigste ist, ist die Unabhängigkeit. Weil, in dem Geschäft haben wir keine Verbündeten. Manchmal punktuell ja, wenn es um irgendwelche Themen geht, wie auch immer, aber vom Grundsatz her nicht. Weil alle anderen sind themengeleitet. Die Jugendämter haben ihre Interessen, die freien Träger haben ihre Interessen und alle anderen haben auch ihre Interessen. Und wir müssen gucken, dass wir uns davon erstmal so ein Stück weit distanzieren, deshalb sag ich plakativ, wir haben keine Verbündeten. Dürfen wir nicht zu nah dran kommen lassen. Und diese Unabhängigkeit ist glaub ich das Wichtigste, was in dem Geschäft, zur Zeit zumindest noch, vorhanden ist. Deshalb diese ganze Diskussion, Einrichtungsaufsicht in die Hände der Jugendämter zu geben, das kann nicht funktionieren. Klar kanns funktionieren erstmal, aber ob das im Sinne des Gesetzes ist, Kinderschutz wirklich wahrzunehmen?

DokSH, 89

Der hier zitierte Mitarbeiter übernimmt in diesem Gespräch gegenüber dem Interviewer auch in weiteren, hier nicht zitierten Passagen eine eher

strategische Positionierung der Aufsichtsbehörde und bezieht sich hier nicht auf konkrete Einzelfälle. Mit der wiederholten Formulierung „in dem Geschäft“ beschreibt er die Rolle der Aufsichtsbehörde im Verhältnis zu anderen Akteuren als eine professionell-distanzierte. In dem Abschnitt „Die Jugendämter haben ihre Interessen, die freien Träger haben ihre Interessen und alle anderen haben auch ihre Interessen.“ wird als Grund für die Distanz die unterschiedliche Motivlage der verschiedenen Akteure angesprochen. Die Aufsichtsbehörde ist gemäß dieser Darstellung die einzige Beteiligte mit einem konkurrenzlosen Kindesschutzauftrag. Es macht daher nach diesem Verständnis das Wesen der eigenen Unabhängigkeit aus, ausschließlich dem Kindesschutz verpflichtet zu sein. Die Unabhängigkeit wird außerdem als Bedingung dafür dargestellt, den Kindesschutz „wirklich“ wahrzunehmen (statt „erstmal“) oder anders ausgedrückt, dass der Kindesschutz „funktioniert“. Diese Aussage wird untermauert, indem diese Rolle zum Willen des Gesetzgebers in Bezug gesetzt wird („im Sinne des Gesetzes“). Die Wichtigkeit der eigenen Unabhängigkeit wird so auch in einer juristischen Logik begründet, nämlich damit, dass sie eine Bedingung für die pflichtgemäße Erfüllung des gesetzlichen Auftrags sei.

Die Formulierung „keine Verbündeten“ deutet an, dass die Aufgabe der Behörde auch von Auseinandersetzungen mit Gegenspielern geprägt ist, was eine besonders starke Form der Distanz ist. Die martialische Konnotation des Begriffs wird durch den Zusatz „plakativ“ reduziert, jedoch bleibt es eine starke Aussage. Kooperationen werden unter dieser Prämisse hier als rein zweckrational dargestellt, also nicht als Wert an sich, sondern jeweils nach Notwendigkeit „punktuell“ zur Erreichung des Ziels des Kindesschutzes. Wichtig ist an dieser Stelle daran zu erinnern, dass diese Aussage auf die strukturelle Position der Institution Aufsichtsbehörde im Verhältnis zu anderen Institutionen bezogen ist. Weiterhin kann auch angenommen werden, dass dem Sprecher die in dieser Hinsicht kritisierte Historie der Behörde bekannt ist und es sich hier um eine Abgrenzung zu einer vergangenen Praxis handeln könnte (vgl. Kapitel II.5.2.1 und II.6.2.3A). An späterer Stelle wird noch verdeutlicht werden, dass die Kooperation mit Trägern in konkreten Fällen einen hohen Stellenwert für die Aufsichtstätigkeit besitzt. Die Betonung der Unabhängigkeit der Behörde steht also nicht dem kooperativen Handeln im Einzelfall entgegen, sondern meint eine *strukturelle* Unabhängigkeit der Behörde von anderen Aufgaben und Aufträgen außer dem Schutz des Kindeswohls. Insbesondere dürfte hier eine Unabhängigkeit von Finanzierungsfragen gemeint sein (dies wird in anderen, hier nicht zitierten Gesprächs-

abschnitten deutlich). Die Unabhängigkeit „nach oben“, also in Richtung der obersten Jugendbehörde und deren potenziell politisch eingefärbten Eigeninteressen wird hier nicht erwähnt. Der Verweis auf die Diskussion um die Kommunalisierung der Einrichtungsaufsicht berührt jedoch ein politisches Thema. Dem Sprecher geht es hier also auch darum, die rechtliche Position der Behörde vor politisch initiierten Veränderungen zu schützen.

Die mahnende Formulierung „dürfen wir nicht zu nah dran kommen lassen“ impliziert, dass eine distanzierte Haltung nicht selbstverständlich ist, ebenso der Satz „Und wir müssen gucken, dass wir uns davon erstmal so ein Stück weit distanzieren“. Letzterer ist eher weich formuliert („wir müssen gucken, [...] erstmal so ein Stück weit“). Offenbar ist eine eindeutige und klare Distanzierung in der Praxis nicht immer leicht.

Dass der Forderung nach Unabhängigkeit angesichts praktischer Kooperationsnotwendigkeiten mit den anderen Akteuren eine gewisse Widersprüchlichkeit innewohnt, deutet sich hier also bereits an und wird später noch weiter ausgeführt.

2.4 „Aufsicht“ und „Beratung“

Das Begriffspaar „Aufsicht und Beratung“ wird in zahlreichen Gesprächen durch die Mitarbeiter verwendet, um die eigene Tätigkeit und Aufgabe zu beschreiben. Eine nähere Untersuchung der Verwendung dieser Begriffe kann daher ihr Selbstverständnis weiter erhellen.

2.4.1 *Aufsicht als grundlegende Orientierung und Funktion der Behörde*

Der Kontext der folgenden Passage ist ein Gespräch über historische Veränderungen der Behörde und ihres Umgangs mit Aufsicht und Beratung.

95 MA: [...] in erster Linie machen wir auch Aufsicht und in zweiter machen wir Beratung, das sind zwei Hüte, die wir aufsetzen.

96 MB: Ja.

97 [...]

98 MB: Und die nächste, die eigentliche Veränderung ist dann gekommen als [es einen Wechsel des Vorgesetzten gab]

99 MA: Ja, dann, da haben wir richtig Heimaufsicht gemacht, da gings richtig los.

100 [...]

101 [...]

102 MB: Also ich kann mich erinnern, so die ersten Sachen mit [Einrichtungsnamen], drei Tage lang mit fast dem kompletten Team dahin und örtliche Prüfung gemacht, ja, und dann kam so einfach

hinzu, dieses Phänomen, dass dann immer mehr Meldungen auch gekommen sind, ne?

103 MA: Mmh

104 MB: Also wo sich dann wirklich so Leute beschwert hatten, teilweise Mitarbeiter oder auch Eltern oder so. Und dann ist dann, ja, dann mit [einem weiteren Personalwechsel auf vorgesetzter Ebene] nochmal wieder ist das dann eigentlich verstärkt in diese Richtung gegangen

105 MA: Ja.

106 MB: Bis hin, dass wir dann auch so die ersten Sachen hatten wo wir Einrichtungen geschlossen haben, verstärkt unangemeldete örtliche Prüfungen gemacht haben oder so.

107 MA: Ja.

108 MB: Ja.

109 MA: Aber so, da sind wir ganz anders sozialisiert worden. Also, [ein ehemaliger Vorgesetzter] hat immer gesagt, „die beste Heimaufsicht ist die, die man nicht hört und nicht sieht“.

110 MB: Ja.

111 I: Mmh

112 MA: Dann ist auch alles in Ordnung. Und dann so, weißt du noch, hatten wir dann so gesagt, „ja, aber jetzt müssen Sie mitfahren“, weil, er wollte das ja auch nicht sehen, das Elend, ne?

113 MB: Nee, das ging gar nicht.

114 MA: Und dann hat der gesagt, „[Name MA], die Menschen haben SO einen schwierigen Job, wollen SIE ihnen das Leben noch schwerer machen?“

115 MB: Genau.

116 MA: Und damit hat der uns immer ins NICHTS laufen lassen, ne? Boah, also ehrlich [lacht].

DokXM, 95-116

Hinweise auf das Rollenverständnis der hier zitierten Mitarbeiter ergeben sich insbesondere aus ihrer Abgrenzung von dem eines ehemaligen Vorgesetzten. Dieses charakterisiert der Kernsatz „die beste Heimaufsicht ist die, die man nicht hört und nicht sieht“ (109). Solange diese Person verantwortlich war, war es MA und MB offenbar nicht möglich, nach ihrem Verständnis „richtig Heimaufsicht“ (99) zu führen, da jener seinen Mitarbeitern für Eingriffe in den „schwierigen Job“ (114) der Einrichtungen offenbar die Unterstützung verweigerte („hat der uns immer ins Nichts laufen lassen“; 116). Interessant ist hier nicht die historische Validität dieser Aussage – sie kann hier ohnehin nicht geprüft werden – sondern die starke Abgrenzung von diesem Verständnis. Was „richtige Heimaufsicht“ ausmacht, wird nicht nur durch die Nennung der Durchführung (unangemeldeter) örtlicher Prüfungen (102, 106), z. T. mit vergleichsweise invasivem Auftreten („drei Tage lang mit fast dem kompletten Team dahin“; 102) sowie Einrichtungsschließungen (106) deutlich. Besonders aufschlussreich ist die Gegenüberstellung mit der

laissez-faire-Haltung des früheren Vorgesetzten. Dieser vertrat offenbar eine fast vollständige Verantwortungsübergabe an den Einrichtungsträger in Kombination mit einer in dieser Darstellung naiv erscheinenden Grundhaltung. Deutlicher wird diese in einer weiteren Äußerung aus demselben Gespräch:

- 81 MA: Als wir definiert haben, wann wir in Einrichtungen fahren, Erfordernis des Einzelfalls. da hat [früherer Vorgesetzter] immer gesagt, „ja wenn da was ist“. So ungefähr, ne? Und wir haben gesagt, „ja, aber wenn die sich jetzt nicht melden, JAHRElang melden die sich nicht und so'n Träger, so ne Einrichtung schmort da als Akte in meinem Schrank“.
- 82 MB: „Dann fahren wir da nicht hin“.
- 83 MA: Zehn Jah// – dann hat der gesagt, „dann fahren wir da nicht hin“. „Wenn die nichts von uns wollen, dann ist schon alles in Ordnung.“ So, ne?

DokXM, 81-83

Die Haltung „Wenn die nichts von uns wollen, dann ist schon alles in Ordnung“ (83) könnte als „blindes Vertrauen“ bzw. „Hoffnung“ bezeichnet werden. In der Abgrenzung sowie in der Formulierung „schmort da als Akte in meinem Schrank“ (81) kommt zum Ausdruck, dass MA und MB der Ansicht sind, dass manche Einrichtungen als „heiß“ eingestuft werden – also dass das Geschehen dort dynamisch und risikoreich ist – und es deshalb nicht automatisch ein gutes Zeichen ist, wenn die Aufsichtsbehörde jahrelang keine Nachrichten aus dieser Einrichtung bekommt. Auch hierin zeigt sich, dass es seitens der hier zitierten Mitarbeiter die grundsätzliche Vorstellung gibt, dass eine kontrollierende Aufsichtsfunktion für einen guten Einrichtungsbetrieb notwendig ist und es nicht ausreicht, wenn ein Träger ohne Aufsicht alleinverantwortlich handelt. Zu beachten ist hierbei allerdings, dass MA und MB hier die grundsätzliche Orientierung der Behörde thematisieren und nicht von einem konkreten Einzelfall sprechen. Aus dieser Passage lässt sich also nicht folgern, dass in der konkreten Interaktion mit einer speziellen Einrichtung der „Aufsichts-“Anteil der eigenen Tätigkeit bevorzugt würde. „Aufsicht“ wird hier vor allem als Gegenpol verwendet zu einer Vorstellung, nach der die Behörde als reiner Beratungsdienstleister für die Träger fungieren sollte.

Es fällt in der vorigen Passage eine klare Trennung zwischen den Bereichen Aufsicht und Beratung auf („das sind zwei Hüte, die wir aufsetzen“). Dieses Bild impliziert eine gewisse Widersprüchlichkeit beider Begriffe, da man nicht beide „Hüte“ gleichzeitig tragen kann, dass man sich also situativ zwischen der einen oder der anderen Rolle entscheiden muss. Auch kann der „Hut“ als auch von außen sichtbares Kennzeichen

einer bestimmten Rolle verstanden werden. Da eine Person einen Hut jederzeit ohne großen Aufwand wechseln kann, handelt es sich außerdem um „aufgesetzte“, attribuierte Rollen, die nicht unveränderlich mit einer Person verschmolzen sind. Dieselbe Person kann nach eigenem Ermessen sowohl als „Beratung“ als auch als „Aufsicht“ auftreten. Bei der klaren Trennung handelt es sich also nicht um personell getrennte Bereiche, sondern um solche, die hier als unterschiedlich in ihren Funktionen und Tätigkeiten verstanden werden. Dass diese verschiedenen Tätigkeiten mit einem unterschiedlichen, von außen zu identifizierenden „Hut“ verbildlicht werden, deutet außerdem darauf hin, dass es wichtig erscheint, dass der Interaktionspartner erkennen kann, welchen „Hut“ der Behördenmitarbeiter gerade trägt, um die entsprechenden Handlungen richtig interpretieren zu können. Würde man beispielsweise davon ausgehen, sich in einer reinen Beratungssituation zu befinden, würde man „aufsichtliches“ Handeln möglicherweise als unangemessen interpretieren. Der „Hut“ ermöglicht es, bestimmte (mehr oder weniger angenehme) Handlungsmuster von der Person zu trennen und mit den besonderen Pflichten und Funktionen dieser Rolle zu erklären. Da die Mitarbeiter natürlich nicht wirklich einen „Aufsichtshut“ tragen, wäre aber die Frage zu stellen, wie das Wechseln der Rollen und das Kenntlichmachen dieses Wechsels in der Interaktion mit Trägern tatsächlich vonstattengeht. Es wäre also zu untersuchen, ob es wirklich möglich ist, dass erstens der Träger erkennt, in welcher Rolle der Mitarbeiter gerade auftritt, zweitens, ob dies wirklich von der Person getrennt werden kann und drittens, ob beide „Hüte“ bzw. Rollen voneinander differenzierbar und in sich eindeutig sind.

2.4.2 *Beratung vor Aufsicht*

Die Hut-Metapher wird noch von einem weiteren Mitarbeiter in einer anderen Situation verwendet, als dieser seine Eindrücke eines konkreten Gesprächs mit Träger- und Jugendamtsvertretern wiedergibt:

- 2 MC: Ich erlebe [Name Trägervertreter] und [Name Jugendamtsvertreter], [Name Einrichtungsleiter] sowieso, da immer als sehr – man, man will das irgendwie hinkriegen, dass es nen gemeinsamen Konsens gibt.
- 3 I: mmh
- 4 MC: Ne? Jeder tut seins dazu und muss auch davon abweichen, aber das Ziel ist, das Richtige rauszuarbeiten.
- 5 I: mmh
- 6 MC: Das gefällt mir immer ganz gut, dass man da eben nicht irgendwo drauf bestehen muss „aber ich hab recht“ und, und so und so.
- 7 I: mmh

- 8 MC: Sondern wirklich – die Fachlichkeit kommt zusammen und guckt, wie lösen wir das jetzt.
- 9 I: mmh
- 10 MC: Und ich denke, da braucht auch keiner irgendwie da so'n Heimaufsichtshut anhaben und so tun, als müsst er sich jetzt durchsetzen. Das gibts ja durchaus auch manchmal, wenn ne Atmosphäre ist mit nem Träger, wo so jeder schon von vornherein bunkert, ne? Und sagt, so „ich will mir auch gar nichts sagen lassen“ oder so, so ne Stimmung entsteht, wo jeder sich so abgrenzt. Das ist äußerst unangenehm manchmal. [Schwer verständlich: Da muss man gucken, wie man das aufbricht auch, die entsprechende] Atmosphäre. Das find ich auch immer ganz wichtig, wie sitzt man, oder, wenn man selber ne Gesprächsrunde macht, wie macht man das am Anfang, gibt ja auch so nen bestimmten Ablauf für ein Gespräch, das hat ja immer so seine Höhen und Tiefen. Und wie macht man das, damit es auch diesen Ablauf haben kann überhaupt und nachher zu nem Ergebnis führt. Da hängt so vieles von ab. [...]

DokUD, 2-10

Hier wird es zunächst als positiv dargestellt („das gefällt mir immer ganz gut“, 6), wenn seitens der anderen Akteure ein Wille zum „gemeinsamen Konsens“ (2) erkennbar ist. MC positioniert sich selbst als Teil der „Fachlichkeit“ (8), die gemeinsam „das Richtige“ (4), also eine aus fachlicher Sicht möglichst gute Lösung herausarbeitet. Der eigene Beitrag zu dieser Lösung wird hier zunächst als gleichberechtigt zu den anderen Meinungen dargestellt. Dabei fällt auf, dass auch seitens des Aufsichtsmitarbeiters die Notwendigkeit einer eigenen Kompromissbereitschaft eingeräumt wird („Jeder tut seins dazu und muss auch davon abweichen“, 4). Das gemeinsam geteilte fachliche Ziel und die Offenheit und Kompromissbereitschaft der anderen Akteure ist jedoch Voraussetzung für das eigene Entgegenkommen. Wenn das nicht der Fall ist, wenn nämlich „jeder schon von vornherein bunkert“ (10), ist ein solcher fachlicher Dialog nicht mehr ohne Weiteres möglich. Hier scheint dann auch der „Heimaufsichtshut“ (10) eine Berechtigung zu besitzen. Diesen „aufzusetzen“ bedeutet für den Aufsichtsmitarbeiter laut MC, „so [zu] tun, als müsst er sich jetzt durchsetzen“ (10). Vor allem im „so tun“ kommt eine klare Distanzierung von der Legitimität dieser Rolle im genannten Setting zum Ausdruck. Unter Hinzuziehung von Kontextwissen kann daraus zwar nicht gefolgert werden, dass MC jeglicher Aufsichtstätigkeit negativ gegenübersteht, jedoch scheint für MC der „Aufsichtshut“ für eine Rolle zu stehen, die er nur ungern einnimmt, und die seiner eigentlichen Selbstwahrnehmung nicht entspricht. Auch ist sie aus seiner Perspektive nur dann gerechtfertigt, wenn die partnerschaftlichen Mittel nicht funktionieren und keine offene Beratung möglich ist. Die Verantwortung dafür, ob die „Stimmung“ oder „Atmosphäre“ (10) entsprechend konstruktiv und

offen ist, liegt laut MC in besonderem Maße auch an der Art des Auftretens und der Gesprächsführung durch den Aufsichtsmitarbeiter. Es besteht hier aber kein grundsätzlicher Widerspruch zu den obigen Aussagen von MA und MB. Denn für alle Mitarbeiter gilt eine grundsätzliche Wertschätzung dafür, dass die Behörde auch hoheitliche Interventionsmöglichkeiten besitzt, während die Vorrangstellung von Beratung im Einzelfall grundsätzlich befürwortet wird. Es sind jedoch durchaus individuelle Unterschiede feststellbar, wie „wohl“ oder „unwohl“ sich die Mitarbeiter dabei fühlen, wenn sie „aufsichtlich“ vorgehen. Die Aussagen von MC sind jedoch ein Beispiel dafür, dass – wie bereits im empirischen Einstieg erwähnt – die Notwendigkeit aufsichtlicher Mittel subjektiv auch ein Scheitern der Beratungsaufgabe impliziert. Dass „Beratung“ zur Verbesserung der Einrichtungsqualität funktioniert, wird zu einem guten Teil auch dem Geschick des Aufsichtsmitarbeiters hinsichtlich der Gesprächsführung und der Herstellung einer offenen und konstruktiven „Atmosphäre“ zugeschrieben.

2.4.3 Aufsicht als Anlass zur Beziehungsarbeit

Weitere Indikatoren zur Interpretation der Aufsichts- und Beratungsrolle lassen sich aus einem Gespräch mit einem anderen Mitarbeiter herausarbeiten:

96 [MD thematisiert zuvor die Idee der „Trennung zwischen aufsichtlicher Begleitung von Einrichtungen und Fachthemenbegleitung“]

97 I: mmh

98 MD: [Was] ich mir schwer vorstellen kann in der Umsetzung. Ich kann mir nicht vorstellen, in ne Einrichtung zu gehen und zu sagen, ich mach jetzt hier heute Aufsicht, bespreche ein bestimmtes Thema mit ihnen, nehmen wir mal [ein] Beispiel jetzt, Beruhigungsräume.

99 I: mmh

100 MD: Ich stelle fest, der Raum ist da. Ich gucke ich mir unter Aufsichtsgesichtspunkten vielleicht an, dass es Dokumentationen gibt, dass der Raum auch so ausgestattet ist, dass sich keiner verletzen kann, was auch immer, alles reduziert auf diesen Teil Aufsicht. Und dann kommt womöglich irgendwann einer daher, ich kanns mir echt nicht vorstellen – ich geh zurück und sag meinem Kollegen, der für das Thema zuständig ist, „hör mal, geh mal da hin, berate die mal“ oder? – also, ich hab da keine Fantasie [...]. Von daher bin ich froh, dass ich [...] den Eindruck hab, wir können ganzheitlich beraten.

101 I: mmh

102 MD: Weil, die Grenzen schwimmen zwischen Aufsichtsthemen und Beratungsthemen, was ich auch richtig finde, und man muss in der Kommunikation bleiben. Auch wir – für uns, find ich, gilt genau

das gleiche wie für die Arbeit mit den Kindern. Auch wir leben eigentlich von ner guten Beziehung zu den Trägern und Leitungen.

103 I: mmh

104 MD: Wenn wir die nicht haben, können wir uns hier auf den Kopf stellen, mit den Füßen strampeln, da werden die immer sagen, „wie schön, dass ihr hier reingeht und da wieder rausgeht und womöglich erst in drei Jahren wiederkommt“.

105 I: mmh

106 MD: Das kann nicht im Sinne des Erfinders sein.

107 I: mmh

108 MD: Und da verb ich eigentlich dafür, dass die Menschen sich freuen, wenn wi// ich komme, und sagen „Jo. Schön dass Sie wieder da sind, weil Ihr Impuls hilft uns weiter“. Das darf man nicht übertreiben, aber das ist für mich immer ne besonders schöne Rückmeldung.

DokHC, 96-108

Diese Passage scheint zunächst den vorhergehenden zu widersprechen, weil hier nicht die Unterschiedlichkeit von Aufsicht und Beratung hervorgehoben wird, sondern ihre Zusammengehörigkeit. Statt „das sind zwei Hüte, die wir aufsetzen“ (DokXM, 95) heißt es hier „ganzheitlich beraten“ (DokHC, 100) und „die Grenzen schwimmen zwischen Aufsichtsthemen und Beratungsthemen“ (102). Wichtig ist bei letzterer Aussage jedoch die Betonung von „Themen“. Als Beispiel werden „Beruhigungsräume“ (98) genannt als ein Thema, das sowohl für die Aufsichts- als auch die Beratungstätigkeit relevant ist. Die speziellen „Aufsichtstätigkeiten“ werden auch hier im Sinne einer Prüfung getrennt von der Beratung aufgeführt, nämlich „dass es Dokumentationen gibt, dass der Raum auch so ausgestattet ist, dass sich keiner verletzen kann“ (100). Mit „Aufsicht“ werden hier also formal, oberflächlich und „objektiv“ prüfbare Kriterien bezeichnet. MD hat jedoch – das wird in hier nicht zitierten Passagen deutlicher – auch eine dezidierte Meinung zur Nutzbarkeit solcher „Beruhigungsräume“ in pädagogischen Kontexten. Diese zu thematisieren wäre für MD eher „Fachthemenbegleitung“ statt „aufsichtliche Begleitung“ (96). Diesen Teil sozialpädagogischer Fachlichkeit „auszublenen“ und lediglich einige oberflächliche Kriterien abzuprüfen stellt MD für sich als nicht vorstellbar dar (98, 100). MD stellt hier die Aufsichtstätigkeit eher als einen Anlass dar, mit dem Träger „in der Kommunikation [zu] bleiben“ (102) und damit die „Beziehung“ (102) zu dem Träger zu stärken. Besonders bemerkenswert ist der Satz „für uns, find ich, gilt genau das gleiche wie für die Arbeit mit den Kindern. Auch wir leben eigentlich von ner guten Beziehung zu den Trägern und Leitungen“ (102). Die Beziehung zwischen Aufsicht und Träger wird hier erstens mit der zwischen Pädagoge und Kind analogisiert und zweitens wird die Be-

ziehungsqualität als absolut zentral für den Erfolg der Arbeit dargestellt. Denn wenn diese nicht gegeben sei, „können wir uns hier auf den Kopf stellen, mit den Füßen strampeln, da werden die immer sagen, ‚wie schön, dass ihr hier reingeht und da wieder rausgeht und womöglich erst in drei Jahren wiederkommt‘“ (104). Auch diese Sichtweise auf Aufsicht als Anlass für Beziehungsarbeit steht nicht im Widerspruch zu den oben gezogenen Schlussfolgerungen, sondern ergänzt sie. Die eher formalen Aufsichtsimplicationen wie z. B. Prüfung der Raumausstattung wird nicht als unwichtig dargestellt, sie befindet sich aber bei Weitem nicht im Zentrum des Rollenverständnisses von MD.

2.4.4 Aufsicht durch Beratung

Der Erfolg in der fachlich-pädagogischen Tätigkeit, die MD oben in DokHC als „Impuls“, der mit Freude aufgenommen und als hilfreich empfunden wird (108), bezeichnet, ist „eine besonders schöne Rückmeldung“ (108). MD nennt es „ganzheitlich beraten“ (100), wenn die Vermittlung formaler Vorgaben (z. B. zur Raumausstattung) mit einer Fachdiskussion verbunden wird. Diese Form, mit fachlichen „Impulsen“ Einfluss auf die Arbeit des Trägers auszuüben, wird auch durch ME thematisiert. Er nennt diesen Vorgang in einem nicht aufgenommenen Gespräch „leise Fährten auslegen“ und erläutert ihn später wie folgt:

- ³¹ ME: [...] Also ich geb einfach mal Anregungen und gucke, ob die was damit machen, ne? Und wenn ich dann wieder jetzt zum Beispiel Kontakt habe mit [der gerade besuchten Einrichtung], dann würde ich auch nochmal nachhaken, ob die irgendwie mit den Ideen was angefangen haben, ne? Um einfach mit denen auch im Prozess zu bleiben, und um mitzukriegen, wohin bewegen die sich gerade, ne?

DokQW, 31

Die Begriffe „Impuls“ (DokHC, 108) oder hier „Anregungen“ (DokQW, 31) implizieren, dass es sich dabei nicht um hoheitliche Auflagen handelt, sondern dass der Umgang mit diesen Anregungen von den Trägern selbst bestimmt werden kann. Es wäre damit ein klassischer Inhalt von „Beratung“. Durch das „[N]achhaken, ob die irgendwie mit den Ideen was angefangen haben“ ergibt sich ein Anhaltspunkt, um die Einrichtung besser kennenzulernen („mitzukriegen, wohin bewegen die sich gerade“). Diese Form von Beratung unterscheidet sich gegebenenfalls also von dem oben skizzierten Ansatz, gemeinsam Lösungen für pädagogische Fragestellungen zu erarbeiten, weil hier eine andere Zielsetzung durchscheint. Der „Prozess“ des fachlichen Gesprächs mit dem Träger kann also einerseits dem gemeinsamen Verwirklichen des geteilten Ziels möglichst guter

pädagogischer Bedingungen dienen und kann andererseits ein strategisch eingesetztes Mittel sein, den Träger kennenzulernen und ggf. auch eine Form von sozialer Kontrolle auszuüben.

2.4.5 *Vertrauen als Arbeitsgrundlage für Beratung und Aufsicht*

Das folgende lange Zitat fasst viele der vorher genannten Aspekte zusammen. Es wird abschnittsweise interpretiert:

208 MF: [...] das ist ja immer so was Doppeltes, also wir machen ja die Aufsicht und gleichzeitig müssen wir dann ja die Träger weiter begleiten.

209 I: mmh

210 MF: Also, die Aufsicht ist ja dann natürlich einmal nach hinten gerichtet um zu gucken, was ist gelaufen und das aufzuarbeiten. Aber mit dem Ziel, das zukünftig zu verhindern, dass sowas wieder passiert oder dass die Strukturen verbessert werden. Also das heißt, das ist gleichzeitig nach vorne gerichtet und du musst dann mit dem Träger zusammenarbeiten.

211 I: mmh

212 MF: Und wenn man jetzt nur rein auf Konfrontation ist,

213 I: mmh

214 MF: dann, ne? Dann hat man natürlich überhaupt keine Basis um mit dem Träger zusammenzuarbeiten.

215 I: mmh

216 MF: Und das heißt, das ist immer so ne Gratwanderung.

217 I: mmh

218 MF: Ne? Also du musst einerseits klare Grenzen setzen und du musst dann andererseits aber auch, ich sag mal, dann irgendwie auch ne Basis schaffen, trotzdem gucken dass es ne Basis gibt, auf der man – so nen kleinsten gemeinsamen Nenner, auf dem man dann weiterarbeiten kann.

219 I: mmh

220 [10 Sekunden Pause]

DokLG, 208-220

Im ersten Teilabschnitt erläutert MF, dass der Aufsichtsbegriff sowohl auf die Vergangenheit („nach hinten“; 210) als auch präventiv in die Zukunft („nach vorne“; 210) gerichtete Komponenten besitzt. Würde auf Missstände in einer Einrichtung zu konfrontativ reagiert (212), erschwere dies die danach folgende Präventionsarbeit, die laut MF kooperativ sein muss („zusammenarbeiten“; 210, 214). Um eine solche Kooperation zu ermöglichen, muss hierfür eine „Basis“ (214, 218) geschaffen werden. Die Formulierung „nen kleinsten gemeinsamen Nenner“ (218) zu finden verweist darauf, dass diese Basis aus einem Mindestmaß an geteilten Zielen und Werten besteht, auf die man sich verständigen muss. Der Begriff der

„Gratwanderung“ (216) impliziert, dass der Umgang der Aufsichtsmitarbeiter mit Interventionsmöglichkeiten und Kooperation die Gefahr eines „Absturzes“ in die eine oder andere Richtung in sich trägt.

221 MF: Und es kommt dann schonmal, aber das kommt relativ selten vor, also dass man dann auch das Gefühl hat – also ich hab zum Beispiel so einen Träger so, auch so nen kleinen, der bringt mich schier zur Verzweiflung, wo ich das Gefühl hab, der versteht mich gar nicht, was ich sage, ne? Der macht die wunderbarsten Konzeptionen, wo ich Zweifel habe, dass er das in der Realität so umsetzt.

222 I: mmh

223 MF: Und wenn man auch konkret nachfragt, dann kriegt man irgendwie auch nur blumige Sachen. Und, also, der dann auch schonmal gesagt hat, ob er nicht jemand anders haben könnte [als Sachbearbeiter].

[...]

235 MF: Dann fahren wir zu zweit, also jetzt bei diesem Träger. Da haben wir dann ein paar Termine gemacht, also da hat sich jetzt einiges verbessert, so jetzt auch also irgendwie. Das ist dann auch manchmal mühselige Kleinarbeit.

236 I: mmh

DokLG, 221-236

MF schildert einen Fall, in dem es ihm nicht alleine gelungen ist, eine solche gemeinsame „Basis“ mit einem Träger zu finden und daher keine produktive Kooperation möglich war. Der Ausspruch „der bringt mich schier zur Verzweiflung“ (221) weist auf ein auch persönliches, emotionales Interesse MFs an der Schaffung einer solchen Basis hin. Sowohl MF als auch der Trägervertreter führen diese Schwierigkeiten laut dieser Schilderung auf persönliche Faktoren zurück („der versteht mich gar nicht“, 221; „ob er nicht jemand anders haben könnte“, 223). Da ein Wechsel des Sachbearbeiters aufgrund der regionalen Zuständigkeiten nicht möglich ist, war es entsprechend hier eine offenbar erfolgreiche Strategie, eine weitere Aufsichtsperson mit einzubinden (235). Da dies erfolgreich war, scheinen mutmaßlich also tatsächlich personengebundene Faktoren ausschlaggebend gewesen zu sein. Die Formulierung „mühselige Kleinarbeit“ (235) passt zur im empirischen Einstieg bereits erwähnten Strategie des „langen Atems“, also durch langfristige Interaktion und Kommunikation auf den Träger einzuwirken.

237 MF: Und bei manchen denkt man, es kommt trotzdem nicht viel bei rum, oder es bleibt letztendlich immer – entspricht den Mindestanforderungen, ne? Ich mein, das ist ja der Maßstab.

238 I: Ja

239 MF: Aber es ist jetzt nicht sowas, wo man sagt, „Oh, das finde ich aber jetzt ne gute Einrichtung“

240 I: mmh

241 [128 Sekunden Pause]

DokLG, 237-241

Hier reflektiert MF den gesetzlichen Auftrag an die Aufsichtsbehörde, nur Mindestanforderungen zu gewährleisten. Diese Limitierung wird durch MF akzeptiert („das ist ja der Maßstab“, 237), allerdings wird deutlich, dass dies kein Erfolgserlebnis für MF darstellt („kommt [...] nicht viel bei rum“, 237). Gemeinsam mit dem vorigen Teilabschnitt lässt sich außerdem ableiten, dass auch für die Bewertung „entspricht den Mindestanforderungen“ (237) keine oberflächliche, rein formale Prüfung ausreicht, da beispielsweise Konzeptpapiere nicht unbedingt selbsterklärend sind und von der Praxis stark abweichen können („Der macht die wunderbarsten Konzeptionen, wo ich Zweifel habe, dass er das in der Realität so umsetzt“, 221). Hierin wird deutlich, dass es MF nicht ausschließlich um eine formale Absicherung der Legalität der Betriebserlaubnis gehen kann, denn eine „wunderbare“ Konzeption könnte man formal auch als ausreichend betrachten. Statt dessen ist MF daran interessiert, was „in der Realität“ (221) passiert. Hier deutet sich ein Spannungsfeld an zwischen der juristischen Absicherung und pädagogisch-fachlicher Sicherheit, das später noch gesondert weiter untersucht wird.

242 MF: Und deswegen ist es also, [es gab Forderungen in einem Landesteil], da soll alle drei Jahre die Zuständigkeit wechseln.

243 I: Aha, okay.

244 MF: Und, also das ist aus unserer Sicht völliger Quatsch. Also erstmal kennst du in drei Jahren gar nicht alle deine Einrichtungen.

245 I: mmh

246 MF: Oder selbst, wenn du einmal dagewesen bist, dann wenns große Einrichtungen sind, dann hast du da irgendwie, ich sag mal, nur ganz wenig davon kennengelernt. Und das ist einfach auch ne Vertrauenssache, also jetzt mal so, die sollen zum Beispiel uns ja auch besondere Vorkommnisse melden.

247 I: mmh

248 MF: Und, naja, da überlegt man sich dann schon auch, ne? Also jetzt, wenn man nicht weiß, ne? Krieg ich da jetzt einen mit dem Hammer auf den Kopf

249 I: mmh

250 MF:

und irgendwie sowas, steh ich dann schlecht da oder so. Da bin ich dann natürlich zurückhaltender, und wenn dich dann Einrichtungen einschätzen können und das, also ne positive Zusammenarbeit ist, dann rufen die auch von sich aus an, ne?

251 I: mmh

- 252 MF: Und lassen sich dann auch beraten und fragen von sich aus nach. Und das heißt, man braucht ne bestimmte Arbeitsgrundlage. [...]
- 256 MF: Also im positiven Sinne, oder so versteh ich das, oder so hab ich das selber auch erlebt, dass man das Gefühl hat, auch jetzt als Träger oder als pädagogischer Leiter, da hab ich jetzt ein Gefühl, da hab ich irgendwas, da bin ich jetzt auch unsicher, dann ruf ich dann mal da meinen Sachbearbeiter an und lass mich beraten.
- 257 I: mmh
- 258 MF: Und gleichzeitig wissen die auch, und akzeptieren das auch, und finden das dann gut, wenn man bestimmte Sachen hat, wo man dann ganz klar sagt, „Nee, das geht so nicht“ oder „Das müsst ihr anders machen“.
- 259 I: mmh
- 260 MF: Also, das find ich eigentlich ne positive Form von Heimaufsicht.

DokLG, 242-260

Hier wird noch einmal deutlich für eine langfristige Arbeitsbeziehung zwischen Aufsichtführenden und Trägern Stellung bezogen. Der wesentliche Aspekt, auf den es dabei ankommt, ist, dass aus Sicht von MF ein Vertrauensverhältnis zu Trägern aufgebaut werden muss und dies Zeit braucht („das ist einfach auch ne Vertrauenssache“, 246). Das Vertrauensverhältnis scheint auch mit dem „Kennenlernen“ (244, 246) der Einrichtung seitens des Aufsichtsmitarbeiters zu tun zu haben. Was genau „Kennenlernen“ bedeutet, also wie tief die Kenntnis ist, die gemeint ist, lässt sich hier nicht ableiten. Im Kontext anderer Passagen wird immer wieder darauf verwiesen, dass die Mitarbeiter ohnehin nur „auf die Oberfläche“ schauen können, wenn sie Einrichtungen besuchen. „Kennenlernen“ ist also wohl ein prozesshafter Begriff, der einen persönlichen Eindruck von der Einrichtung und den Leitungspersonen einschließt, nicht aber zwingend eine Detailkenntnis. Stärker betont wird die Notwendigkeit, dass das Vertrauen der Träger in Richtung Aufsichtsbehörde zu fördern ist, dass das Kennenlernen also beiderseitig notwendig ist. Denn, „wenn dich dann Einrichtungen einschätzen können [...] dann rufen die auch von sich aus an, ne?“ (250). Wenn der Träger der Behörde vertraut, gibt er also die Ergebnisse seiner Selbstkontrolle freiwillig an die Behörde weiter. So erfährt die Behörde von Vorkommnissen, die sonst möglicherweise aus Angst nicht gemeldet würden. Kontakte mit Trägern dienen somit in der Idealvorstellung MFs nicht nur der sozialen oder formalen Kontrolle, sondern bieten auch den Trägern Möglichkeiten, die für sie zuständige Aufsichtsperson kennenzulernen und zu ihr gegebenenfalls ein Vertrauensverhältnis aufzubauen. Die Kontaktchancen, die

sich aus den formal vorgegebenen Aufsichtsaufgaben der Behörde ergeben, werden hier daher auch als Voraussetzung dafür dargestellt, dass Beratung stattfinden kann.

2.4.6 Aufsicht statt Vertrauen, Vertrauen statt Aufsicht

Im vorigen Kapitel wurde vor allem das Vertrauen der Träger in die Aufsichtsmitarbeiter thematisiert. Dies lässt sich nicht völlig losgelöst von der Frage diskutieren, welche Rolle umgekehrt das Vertrauen der Aufsichtsmitarbeiter in Träger einnimmt. Hierzu gehört etwa die Frage, was dazu beitragen kann, dass Aufsichtsmitarbeiter einem Träger vertrauen:

[Kontext: Ein Trägervertreter, den MG bereits kennt, ist neuerdings für eine andere Einrichtung tätig und hat dort Missstände (fehlende Führungszeugnisse) behoben]

- 48 MG: [...] Letzte oder vorletzte Woche hab ich von [dem Trägervertreter] noch Post bekommen, hat er mir dann bestätigt, dass er alle Mitarbeiter angewiesen hat, das erweiterte Führungszeugnis vorzulegen und bis auf, ich glaub, fünf Leute – langzeiterkrankt, Elternzeit, Sonderurlaub – liegt von der kompletten Einrichtung einschließlich Verwaltung, allem, was da rumrennt, Hausmeister und so weiter, erweiterte Führungszeugnisse vor. Also, er hat das dann auch sehr, sehr schnell umgesetzt und – ja, eben mehr gemacht, als WIR eigentlich verlangen.
- 49 I: mmh
- 50 MG: Von daher – und bei ihm bin ich mir auch sicher, weil ich ihn eben so viele Jahre auch aus der anderen Einrichtung kenne. Wenn der was sagt, dann macht der das auch und der ist völlig korrekt, also –
- 51 I: mmh
- 52 MG: Das ist ein Träger, dem man vertrauen kann [lacht].
- 53 I: mmh
- 54 MG: Ja, bei manchen hat man dann immer so das Gefühl, „Na? Wer weiß?“ Aber bei ihm – der ist völlig korrekt, also, da waren NIE irgendwelche Sachen, auch in der Vergangenheit nicht.

DokVZ, 48-54

MG begründet hier seine Bewertung „Das ist ein Träger, dem man vertrauen kann“ (52). Er bezieht sich damit auf eine bestimmte Person, die er bereits „viele Jahre“ (50) kennt. Dessen Verhalten beschreibt MG nach seiner Erfahrung als bisher fehlerlos („völlig korrekt“, 50; „da waren NIE irgendwelche Sachen“, 54) und zuverlässig („Wenn der was sagt, dann macht der das auch“, 50). Weitere Merkmale seines Handelns im aktuellen Fall waren, dass der Trägervertreter „sehr, sehr schnell“ (48) handelte und insgesamt „mehr gemacht“ (48) hat als gefordert. Für die Bewertung des Trägers als vertrauenswürdig fließen hier also sowohl Erfahrungen aus der Vergangenheit als auch aktuelles Verhalten ein. Dabei

werden die Erfahrungen aus der Vergangenheit zur Einordnung der aktuellen Handlungen verwendet („und bei ihm bin ich mir auch sicher, weil ich ihn eben so viele Jahre auch aus der anderen Einrichtung kenne“, 50). Dass „bei ihm“ hervorgehoben wird, deutet darauf hin, dass ein einmalig schnelles und übererfüllendes Handeln für MG nicht generell ausreicht, um Vertrauen zu entwickeln. Interessant ist, dass MG nach dem Ausspruch „ein Träger, dem man vertrauen kann“ (52) lacht. In der Audioaufnahme wird dabei deutlich, dass MG diesen Ausspruch leicht „getragen“ betont, worin eine gewisse ironische Brechung zum Ausdruck kommt. Andererseits ist die ausführliche Begründung für das Vertrauen ein klarer Hinweis dafür, dass es sich nicht um eine ironische Aussage handelt. Es scheint für MG daher eher um eine gewisse Distanzierung von dem sprachlichen Begriff des Vertrauens zu gehen. Der Grund ist nicht eindeutig abzuleiten, jedoch wäre eine mögliche Erklärung, dass die Aufgabe der Aufsichtsbehörde eigentlich eine typische Form von institutionalisiertem Misstrauen darstellt und „Vertrauen“ daher erklärungsbedürftig und nicht selbstverständlich für Aufsichtsmitarbeiter ist.

Wenn Vertrauen in Träger (noch) nicht vorhanden ist, kann sich dies auch auf die praktische Handhabung von aufsichtlichen Kontrollen auswirken:

[Kontext: I fragt, ob neue Träger regelmäßig ein halbes Jahr nach Betriebsbeginn erneut besucht werden, zusätzlich zu der Erstbesichtigung]

16 MH: Es macht natürlich Sinn, nach nem halben Jahr nochmal gucken zu gehen. Ist denn wirklich alles das, was besprochen ist, umgesetzt? Wie haben sich vorüberlegte Sachen überhaupt bewährt oder eben vielleicht auch nicht bewährt?

17 I: Ja.

18 MH: Und auch so ne Sache – zieht man jetzt wirklich den Zaun um den Teich [Anmerkung: das war im konkreten Fall eine Auflage MHS an den Träger]?

19 I: Ja.

20 MH: Oder sagt man sich „Ja, [MH] da mit [seinem] – ist ja viel zu vorsichtig, die Dreizehnjährigen, da passiert schon nichts“. Aber das ist eigentlich schon ne wichtige und sinnvolle Regelung,

21 I: mmh

22 MH: die wir bei Trägern, wo wir kein gutes Gefühl haben oder Träger, die wir einfach auch nicht kennen, weil sie neu sind –

23 I: ja

24 MH: Da wird das auch ganz klar umgesetzt.

In dieser Passage bringt MH die aufsichtlichen Kontrolltätigkeiten in einen Zusammenhang mit dem Grad des Vertrauens, das zu dem Träger besteht, bzw. der Vertrautheit („wo wir kein gutes Gefühl haben oder Träger, die wir einfach auch nicht kennen“, 22). Im Umkehrschluss kann dies so interpretiert werden, dass bei vorhandenem Vertrauen auf solche „Zweitbesuche“ auch verzichtet wird. Dies bestätigt MH auch im späteren Gesprächsverlauf und begründet dieses Verhalten mit knappen Ressourcen und der Notwendigkeit zur Prioritätensetzung. Das Gefühl des Vertrauens kann somit auch konkrete, handlungsleitende Auswirkungen haben.

Dass dieses Vorgehen jedoch auch Gefahren birgt, kommt in einem anderen Zitat eines anderen Mitarbeiters zum Ausdruck. Es geht dabei um die Frage, ob neue Standorte für SPLGs, die ein bereits vertrauter Träger einrichtet, immer einen Erstbesuch erhalten sollen oder nicht (das Thema ist also ein etwas anderes als in der vorher zitierten Passage).

305 MI: Und wie jetzt nochmal mit den Lebensgemeinschaften, also so’n Termin, wo man jetzt sagen kann „Ja, bei denen läuft jetzt ja alles, können wir, vertrauen wir“.

306 I: mmh

307 MI: Bräuchten wir uns jetzt nicht anzugucken. Das ist schon so ein bisschen ambivalent, ne? Ich sag mal, wir haben ja irgendwie, stehen ja immer unter Zeitdruck.

308 I: mmh

309 MI: Und Termine auch, und das ist ja aufwendig.

310 I: mmh

311 MI: Und, also, ich finde das besser oder – machen wir jetzt ja auch so im Moment, zu sagen, „Wir gucken uns jedes an“.

312 I: mmh

313 MI: Jedes an – das ist dann ja auch immer wieder nochmal ne Möglichkeit, mit den Menschen, die das machen, ins Gespräch zu kommen oder gucken, gibts konzeptionelle Veränderungen oder

314 I: mmh

315 MI: Erfahrungen, also einfach so in Austausch zu kommen. Und naja, und auch die Träger, da ist ja immer wieder auch, dass man gucken muss, ne? Lässt man sich da nicht auch einkaufen von Leuten, dass man sagt, „Oh, wir finden die jetzt super, klasse und die finden wir jetzt gerade und die – ja, sind so tolle Persönlichkeiten, und dann guckt man dann vielleicht auch schonmal drüber weg, dass es da vielleicht alles so ein bisschen lotterhaft aussieht [lacht dabei] oder so. Also ich finde das besser, das zu tun, weil man einfach – also ich hab da kein gutes Gefühl, dann ne Betriebserlaubnis zu erteilen und man hat das nicht gesehen.

Ohne dass es einen direkten Zusammenhang mit der vorigen Passage gibt, wird hier von MI ebenfalls der Sachverhalt besprochen, ob man an einem gleichförmigen Verfahren festhält („Wir gucken uns jedes an“, 311) oder ob man aufgrund mangelnder Ressourcen flexibel davon abweicht und auf bestimmte Kontrollen dann verzichtet („Bräuchten wir uns jetzt nicht anzugucken“, 307), wenn man Vertrauen hat („vertrauen wir“, 305). Interessant ist, dass MI die Gefahr nennt, dass man sich von diesem Vertrauen „einkaufen“ (315) lässt. Damit wird die Assoziation von Korruption geweckt, nur dass hier nicht die „Bestechung“ des Aufsichtsmitarbeiters mit Geld, sondern mit der Vereinfachung seiner Tätigkeit gemeint ist, indem er sich mühsame Kontrollen aufgrund des Vertrauens sparen kann. Die Standardisierung von Tätigkeiten und der bewusste Verzicht darauf, „Vertrauen“ als Ersatz für aufsichtliche Kontrollen zu verwenden, stellt MI damit auch als einen gewissen Schutzfaktor dar. Dabei bezieht MI die Möglichkeit ein, dass ein Aufsichtsmitarbeiter sein Bild einer Einrichtung (gemeint ist wohl: unbewusst) schön, um von den Annehmlichkeiten des Vertrauens zu profitieren. Der in beiden Passagen angesprochene Aspekt des „guten Gefühls“ wird an späterer Stelle aufgegriffen.

Anhand der nach Abschluss dieser Interpretationen erfolgten ausführlichen theoretischen Analyse in Kapitel III kann hier noch eine weiterführende Erklärung nachgetragen werden: MI beschreibt hier offensichtlich einerseits den Mechanismus, dass intuitives Verhalten fehleranfällig ist und kontrolliert werden muss, und dass die Institutionalisierung bestimmter Kontrollvorgänge (in diesem Fall durch die Regel jede Einrichtung zu besuchen, unabhängig vom persönlichen Vertrauen) die Fehlerwahrscheinlichkeit individueller Urteile reduziert. Gleichzeitig klingt an, dass eine solche Institutionalisierung das Vertrauensverhältnis nicht belastet, da der Kontrollvorgang nicht der Person, sondern der Institution (nämlich der Regel, dass immer besichtigt wird) zugeschrieben wird.

2.4.7 Zusammenfassung

Insgesamt wird in diesen Passagen „Aufsicht“ als der Teil der Arbeit beschrieben, der nicht auf die Initiative der Träger zurückgeht. Der Aufsichtsbegriff beschreibt kontrollierende und intervenierende Tätigkeiten, die nicht auf das Einverständnis der Träger angewiesen sind. Da solche hoheitlichen Aufgaben einer juristischen Logik unterliegen, sind gleichzeitig mit „Aufsicht“ auch solche Tätigkeiten gemeint, in denen es um die formale Prüfung intersubjektiv und somit auch vor Gericht nachweisbarer „Fakten“ geht. Als grundsätzliche Aufgabe der Behörde wird die Auf-

sichtsfunktion allgemein durch die Mitarbeiter stark wertgeschätzt und positiv von früheren Versuchen abgegrenzt, die Behörde als reine Serviceeinrichtung für Träger zu positionieren. Die eigentliche *Tätigkeit* des hoheitlichen Eingreifens wird jedoch insgesamt – mit individuellen Unterschieden – durch die Mitarbeiter eher negativ bewertet. „Aufsicht“ wird insgesamt also als eher unangenehm aber teilweise notwendig betrachtet.

„Beratung“ ist dagegen dadurch gekennzeichnet, dass die Träger diesen Aspekt der Tätigkeit selbstständig und freiwillig steuern. Bei Beratung steht die pädagogische und konzeptionelle Weiterentwicklung von Trägern und Einrichtungen im Mittelpunkt, auch über das Mindestmaß des Schutzes vor Kindeswohlgefährdung hinaus. Der Umgang mit eigenen fachlichen Überzeugungen (eher direktiv oder eher non-direktiv) im Kontext der Beratung unterliegt individuellen Unterschieden der Aufsichtsmitarbeiter. Beratung kann auch strategisch mit dem Ziel sozialer Kontrolle eingesetzt werden und somit zu einem eigenen Aufsichtsinstrument werden, dies wird jedoch nicht immer durch die jeweiligen Mitarbeiter reflektiert.

Aufsicht und Beratung werden einerseits als getrennte Rollen mit unterschiedlichen Funktionen betrachtet und von der ausführenden Person gelöst. Diese Trennung ist vor allem für die Beziehungsebene in der Interaktion mit Trägervertretern wichtig. Denn so wird ermöglicht, dass ein persönliches Vertrauensverhältnis hergestellt werden kann, das sowohl Beratungs- als auch Aufsichtstätigkeiten integriert. Es ermöglicht grundsätzlich, dass Träger Eingriffe in ihre Autonomie als angemessen betrachten, was eine Bedingung für Vertrauen darstellt.

Andererseits gehören Aufsicht und Beratung insofern zusammen, als dass sich die trägerbezogenen Fachthemen in der Interaktion sowohl aufsichtlich als auch im Rahmen von Beratung thematisieren lassen. Aufsicht und Beratung sind also unterschiedliche Reaktionsformen auf dieselben Themen. Da sich vorab nicht vorhersehen lässt, wie auf vorgefundene Fragestellungen reagiert werden muss, ist es nach dieser Darstellung notwendig, dass beide Aufgaben von einer Aufsichtsperson nach Bedarf wahrgenommen werden können. Während Aufsichtsthemen einerseits Anlass für Beratung sein können, gelangen andererseits manche auch aufsichtlich relevanten Themen nur im Kontext einer Beratung zur Kenntnis. Durch die personelle Einheit beider Funktionen ist die Frage, wie partnerschaftlich, konsensorientiert, offen oder direktiv vorgegangen wird, eine „Gratwanderung“ – für alle Beteiligten. Denn für die Aufsichtsbehörde besteht

das Risiko, entweder die Beziehung zum Träger unnötig zu belasten oder aber durch zu geringe Kontrolle Missständen nicht entschieden genug gegenüber zu treten. Für Träger wiederum besteht das Risiko, bei zu großer Offenheit gegebenenfalls Interventionen ausgesetzt zu sein.

Weil es diese Risiken gibt, ist es von zentraler Bedeutung, dass sowohl Aufsicht als auch Beratung eine gemeinsame Arbeitsgrundlage benötigen, um wirksam zu sein, und dass ohne Aufsicht kaum Beratung und ohne Beratung kaum Aufsicht möglich ist. Diese gemeinsame Arbeitsgrundlage bemisst sich in der Beziehungsqualität zwischen Aufsichtsmitarbeiter und Trägervertreter. Insbesondere, als Teil und Folge der Beziehungsqualität, ist dies das Vertrauen, das der Träger dem Behördenvertreter entgegenbringt (und eingeschränkt auch umgekehrt, da sich dies z. T. gegenseitig bedingt). Für das Vertrauen seitens der Aufsichtsmitarbeiter in Träger gilt dabei besondere Vorsicht, da zu viel Vertrauen den kontrollierenden Anteil der Aufsichtstätigkeit und die Neutralität des Behördenvertreters gefährden kann. Als hilfreich können sich Verfahrensregeln erweisen, die einerseits die Wahrscheinlichkeit für Fehleinschätzungen verringern, die aber andererseits das Vertrauensverhältnis nicht belasten.

Bevor das Thema der Beziehungsqualität weiter verfolgt wird, soll zunächst zur Abrundung ein weiteres Spannungsfeld betrachtet werden, das ebenfalls mit dem Widerspruch zwischen kooperativem und intervenierendem Handeln zu tun hat: Sicherheit und Unsicherheit.

2.5 Sicherheit und Unsicherheit vor dem Hintergrund von kooperativem und konflikthaftem Handeln

Für die Betrachtung von Sicherheit und Unsicherheit ist zu beachten, dass sich die Handlungsoptionen und -logiken der Behörde fundamental unterscheiden, je nachdem ob mit einem Träger kooperiert oder ob hoheitlich interveniert wird (vgl. Kapitel III.1.2). Wird gegen den Willen eines Trägers in dessen Rechte eingegriffen, ist dieser Eingriff vollständig einer juristischen Beurteilung unterworfen. Nur, wenn sich der Eingriff auch vor Gericht verteidigen lässt, kann er letztlich durchgehalten werden. Das Handeln muss also stark formalisiert und von subjektiven Faktoren unbeeinflusst sein. Eine gerichtliche Auseinandersetzung stellt die distanzierteste Form der Interaktion zwischen Aufsichtsbehörde und Träger dar.

Im Rahmen von Kooperation – im besten Fall durch Herstellung eines Konsens – ist hingegen die rechtliche Dimension zweitrangig, da eine Be-

urteilung durch ein Gericht nicht erfolgt, solange kein Konflikt besteht. Hier steht der partnerschaftliche Aspekt im Vordergrund, also der Umgang mit Nähe.

2.5.1 Mögliche Ursachen für die Entstehung von Unsicherheit

A. Keine „Auf-Sicht“, kein „Einrichtungs-TÜV“: Fehlen von Prüfverfahren

Ein wichtiger Grund dafür, dass Kooperation im Selbstverständnis eine so wichtige Rolle einnimmt, wurde bereits oben genannt: Die „unkooperativen“ Möglichkeiten der Aufsichtsbehörde, erstens mit Hilfe von Kontrollen einen echten Einblick in das Geschehen in Einrichtungen zu erhalten und zweitens mit Hilfe von hoheitlichen Interventionen diese Missstände zu beseitigen, sind sehr begrenzt. Etwas ausführlicher wird im Folgenden daher diese Machtlosigkeit beleuchtet.

Erwartungen seitens der Öffentlichkeit an die Behörde, die Einrichtungen ähnlich einem „Einrichtungs-TÜV“ regelmäßig und systematisch zu prüfen, wird durch die Mitarbeiter eines der besuchten Landesjugendämter eine klare Absage erteilt:

60 MA: Also der Bürger, jetzt hier in der Politik auch und in der Diskussion um diese ehemaligen Heimkinder, die Öffentlichkeit geht davon aus, es gibt so ne Art Heimaufsicht und die kontrolliert das und die hat auch die Aufsicht über die Jugendämter und so weiter. Und das, das stimmt ja so gar nicht.

61 I: mmh

62 MA: Es gibt eigentlich – ja, ein alter Kollege hat immer gesagt, der lange in russischer Kriegsgefangenschaft war, „Wir sind der letzte Haken, an dem man einen aufhängen kann“, ne?

63 I: mmh

64 MA: Das ist eigentlich alles. Also wir können letztendlich von der, wir können immer von der Seite aus reingrätschen, aber, dass wir jetzt so viel Personal hätten und wir hätten ein strukturiertes System,

65 I: mmh

66 MA: wie schwach die Struktur auch sein mag, das so ne gewisse Regelmäßigkeit und Gleichmäßigkeit sicherstellt, das haben wir zwar für uns, aber so wie so ne Art TÜV, wo jeder weiß, alle zwei Jahre muss ich mit meinem Auto oder wenn er neu ist, alle drei, muss ich da hin und da werden bestimmte Dinge einfach abgeprüft, also so ist das eigentlich nicht.

67 I: mmh

68 MA: Und da ist auch, glaub ich, der Stein der Weisen noch nicht so richtig gefunden, außer, dass man langsam wahrnimmt, oder wir, wir nehmen schon länger wahr, dass das eigentlich so auf Dauer nicht bleiben kann, weil, es gibt heute alle möglichen Qualitätsverfahren, es gibt Strukturen, die sicherstellen sol-

len, dass Qualität gleichmäßig erbracht wird, dass Leistungen zuverlässig erbracht werden, das gibt's auch in anderen Bereichen,

69 I: mmh

70 MA: wo Anforderungssysteme da sind. [MA berichtet exemplarisch von einem Punktsystem für den Besuch zertifizierter Fortbildungen, das es in anderen Berufen gibt]

71 [...]

72 MA: [...] Und solche Strukturen in dem Sinne gibt's bei uns eigentlich nicht.

DokKS, 60-72

Der Mitarbeiter stellt hier in deutlichen Worten fest, dass es kein „strukturiertes System“ (64) im Sinne eines „Qualitätsverfahrens“ (68) gebe, „das so ne gewisse Regelmäßigkeit und Gleichmäßigkeit sicherstellt“ (66). Er meint damit nicht die Gleichmäßigkeit im Sinne einer Gleichbehandlung von Trägern seitens der Aufsichtsbehörde, denn dafür gebe es intern eine Struktur („das haben wir zwar für uns“, 66). Sondern er bezieht sich darauf, dass neben Personalressourcen auch Verfahren fehlen, die eine regelmäßige präventive Prüfung aller Träger und Einrichtungen steuern (64). Erneut wird die Metapher des „Reingrätschens“ (64) verwendet, die bereits oben in Kapitel 2.2.6 erläutert wurde.

Die eigene Prüftätigkeit wird hier also erneut als wenig wirksam im Sinne einer Präventiv-Kontrolle dargestellt, sondern als „Notdienst“ charakterisiert. In Fällen, in denen sich bereits konkrete Missstände anbahnen, kann eingegriffen werden. Die eigene Rolle erschöpft sich in dieser Darstellung darauf, „der letzte Haken [zu sein,] an dem man einen aufhängen kann“ (62). Dieses brutal anmutende Bild wird durch den Hinweis abgeschwächt, dass es durch einen Kollegen mit Kriegsgefangenschaftserfahrung eingeführt wurde. Es ist daher nicht dahingehend überzuinterpretieren, dass der Mitarbeiter hier ein brutales Vorgehen gegenüber Trägern befürworten könnte. Es dürfte vielmehr hier gemeint sein, dass der Aufsichtsbehörde die Verantwortung übertragen ist, im Notfall auch tatsächlich „reinzugrätschen“, da es außer ihr keine anderen Akteure gibt, die dies tun könnten. Betont wird hier also die Letztverantwortung der Behörde im Notfall als Gegenstück zu einer reinen Präventivverantwortung durch technische Prüfungen, wie ein „TÜV“ (66) sie hätte¹⁹¹. Eine Abgrenzung erfolgt auch gegenüber der Einzelfallverantwortung der Jugendämter, indem MA betont, dass die Behörde keine Aufsicht über die Jugendämter führe (60). Damit erfolgt auch eine Distanzierung von der Gesamtverantwortung, wie sie der Behörde aus Sicht von MA von der Öff-

¹⁹¹ Die Abkürzung TÜV steht für „Technischer Überwachungs-Verein“.

fentlichkeit zugeschrieben wird. Weitere, damit zusammenhängende Aspekte werden durch einen anderen Mitarbeiter eingebracht:

- 10 MB: Also ich denke, was Sie mitbekommen haben ist, dass wir ein relativ großes Aufgabengebiet [...] haben, und wir sind jetzt gerade mal eben [Zahl] Leute, wir waren jahrzehntelang nur [geringere Zahl]. Und, ich sag mal, ich sehe, wenn überhaupt, die Stecknadel im Heuhaufen, wo wir reagieren können. Und wenn bei uns Sachen zur Meldung kommen, die wirklich Kindeswohlgefährdend sind, dann ist das, sind das keine Sachen, die erst gestern passiert sind, sondern dann haben wir eben wiederholt auch Einrichtungen, ja, wo Kindeswohlgefährdende Maßnahmen oder eben völlig unpädagogische Sachen seit Längerem passiert sind, bis überhaupt mal irgendwie die Meldung zu uns kommt. Also ich finde wir sind, um zu sagen, wir stellen das Wohl von Kindern und Jugendlichen sicher, das wäre anmaßend, das zu behaupten. Wir können punktuell, wenn uns Sachen bekannt werden, können wir reagieren. [...]

DokSH, 10

Betont wird durch MB, dass die Behörde „reagiert“, „wenn uns Sachen bekannt werden“. Die eigene Fähigkeit, Missstände aus eigener Kraft aufzudecken, wird mit dem Bild der „Stecknadel im Heuhaufen“ als praktisch aussichtslos beschrieben. Selbst die „Notbremse“ in Fällen, die bereits „seit Längerem passiert sind“, kann also in der Regel erst dann angewendet werden, wenn „Sachen zur Meldung kommen“, also wenn Externe durch eine Meldung mithelfen. Dass die Meldung „irgendwie [...] zu uns kommt“ impliziert ebenfalls eine starke Abhängigkeit von externen, nicht kontrollierbaren Faktoren, die beeinflussen, ob der Behörde Missstände bekannt werden oder nicht.

Insgesamt wird also konstatiert, dass der Aufsichtsbehörde eine effektive präventive Einrichtungsprüfung nicht möglich sei, weil Personalressourcen und systematische Prüfverfahren fehlen. Die eigene Tätigkeit sei faktisch abhängig von Informationen von Externen und auf die Reaktion in Notfällen beschränkt. Für diese Notfallreaktionen sei die Behörde jedoch als Letztverantwortliche wichtig (an anderer Stelle wird sie durch einen anderen Mitarbeiter diesbezüglich als „unverzichtbar“ beschrieben; DokSH, 15). Diese eher pessimistische Darstellung ist jedoch nur ein Teil des Gesamtbildes. Sie bezieht sie sich nämlich nur auf die Dimension des behördlichen Handelns, die ohne die Mitwirkung des Trägers bzw. gar gegen dessen Willen erfolgt. Dies wird im Folgenden noch deutlich werden, wenn die Handlungsoptionen beschrieben werden, die auf eine Mitarbeit des Trägers zum Schutz von Kindern in Einrichtungen aufbauen.

B. Ungerechte Eignungsbeurteilung, Fehlen von Prüfverfahren

Interessant im Vergleich zu den obigen Ausführungen zu Erfolgserlebnissen ist, dass hier außer dem dort erwähnten „langen Atem“ und dem damit verbundenen langfristigen Einwirken auf den Träger noch eine weitere Strategie benannt wird, die nicht auf Kooperation angewiesen ist: Die Einführung bzw. Verbesserung von Prüfverfahren. Der Mangel an solchen Verfahren kommt beispielsweise auch deutlich bei der Beurteilung von fachlichen Qualifikationen zum Ausdruck:

- 87 MC: Sie kriegen nen Personalbogen, der berühmte, von dem wir heute morgen gesprochen haben, da steht dann Bachelor, Bachelor of was weiß ich was, ne? Was sich dahinter verbirgt, keine Ahnung.
- 88 I: mmh
- 89 MD: Und da melden sich auch Leute, die haben Bachelor of Arts gemacht, haben im Grundstudium Erziehungswissenschaften gemacht und im Hauptstudium romanistische Philologie,
- 90 I: mmh
- 91 MD: bewerben sich bei so nem Träger,
- 92 I: mmh
- 93 MD: der sagt, „Hier, ich hab doch im Grundstudium Erziehungswissenschaften“, ne? Der kriegt keinen Job mit seinem Ding.
- 94 I: mmh
- 95 MD: „Ich will jetzt bei dir im Heim arbeiten, lieber [Name MD], sag mir doch mal ob“ – wat soll dat denn, ne?
- 96 I: mmh
- 97 MD: Kann ich das entscheiden, hat der von irgendwat Ahnung?
- 98 [...]
- 102 MC: Naja, wir helfen uns so, dass wir sagen, wenn so ein Studium ungefähr die Hälfte Anteil irgendwas mit Pädagogik zu tun hat, dann können wir das wohl absegnen.
- 103 MD: Ja.
- 104 MC: Aber nicht irgendwie mal Nebenfach Pädagogik belegt oder sowas, das reicht sicherlich nicht aus.
- 105 MD: Aber das sind alles irgendwie Hilfskonstruktionen.
- 106 I: mmh
- 107 MD: Und
- 108 MC: Das ist schwierig das Feld.
- 109 MD: Ja und im Zweifel hat man immer irgendwie das Gefühl, was falsch zu entscheiden oder ungerecht zu sein oder völligen Blödsinn zu machen. Ich weiß es zum Teil nicht.
- 110 MC: Nicht mehr.
- 111 MD: Nicht mehr, nee.
- 112 I: mmh
- 113 MC: Ja, die Landschaft war mal übersichtlicher so, richtig.

In dieser Passage berichten zwei Mitarbeiter davon, dass aufgrund der Diversifizierung von Studienabschlüssen („Bachelor of was weiß ich was“; 87) eine Eignungsbeurteilung mit Hilfe des Personalbogens im Vergleich zu einer nicht näher bestimmten Vergangenheit schwieriger geworden sei („die Landschaft war mal übersichtlicher“; 113). Die Umgangsstrategien damit sind „Hilfskonstruktionen“ (105), die jedoch als unbefriedigend und belastend beschrieben werden („im Zweifel hat man immer irgendwie das Gefühl, was falsch zu entscheiden oder ungerecht zu sein oder völligen Blödsinn zu machen“; 109). Die Belastung entsteht dadurch, dass die Hilfskonstruktionen zwar als formale Verfahrensleitlinie benutzt werden können („dann können wir das wohl absegnen“), jedoch fehlt die Zuversicht der Mitarbeiter, dass ihre Entscheidung auch tatsächlich geeignetes von ungeeignetem Personal unterscheiden kann („Kann ich das entscheiden, hat der von irgendwat Ahnung?“; 97). Zu beachten ist dabei, dass die Stärke der Formulierung hier durch den umgangssprachlichen Tonfall, der sich auch in dem Gebrauch von Dialekteinflüssen widerspiegelt, etwas abgeschwächt wird. Es ist deshalb davon auszugehen, dass es sich hier um eine rhetorische Zuspitzung handelt. Dennoch kommt in der oben bereits zitierten Aussage in Absatz 109 eine ernsthafte Frustration hinsichtlich der eigenen begrenzten Möglichkeiten zum Ausdruck.

Die Beurteilungsprobleme beziehen sich nicht alleine auf die neuen Bachelor-Abschlüsse, sondern es besteht auch hinsichtlich des Erzieher-Ausbildungsabschlusses Unsicherheit:

- 7 ME: [...] Aber in der Zwischenzeit scheint es eh [unverständlich: egal?] zu sein, weil auch nur Erzieher, die sich in der Heimerziehung bewerben – sagen alle Einrichtungen aus meinem Beritt – „Ganz schlechte Qualität, können wir echt nicht gebrauchen“, die werden nach wie vor stur auf Elementarerziehung ausgebildet.

DokPI, 7

Selbst bei einer Berufsgruppe, die grundsätzlich als Fachpersonal für stationäre Erziehungshilfeeinrichtungen anerkannt wird, besteht also der Vorbehalt, dass allein der formale Berufsabschluss nicht automatisch auch für eine gute Qualifikation bürge. Das Gefühl ungerechter und fachlich inadäquater Entscheidungen wird also dadurch verschärft, dass nicht nur möglicherweise geeignete Personen aufgrund des „falschen“ Abschlusses abgewiesen werden, sondern dass gleichzeitig auch ungeeignete Personen zugelassen werden könnten, weil sie formal den richtigen Abschluss besitzen.

Beide hier zitierten Passagen zeigen, dass die „Eignungsprüfung“ des Personals durch die Aufsichtsmitarbeiter erstens deren eigenen Ansprüchen nicht genügt und zweitens auch weit entfernt ist von Verfahrensstandards, wie sie etwa in der DIN-Norm 33430 formuliert sind (vgl. Kapitel II.7.2.3). Wenn es aber nicht möglich ist, die Eignung oder Nicht-Eignung einer Erziehungsfachkraft valide und intersubjektiv nachvollziehbar zu bestimmen, schwächt dies neben der oben genannten Aussichtslosigkeit, die „Nadel im Heuhaufen“ zu finden, massiv die Möglichkeiten der Behörde, gleichzeitig hoheitlich (ohne Kooperation der Träger) und präventiv zu agieren.

C. Schwache Position durch Unbestimmtheit Kindeswohlgefährdung, fehlende Mindestvoraussetzungen

Es stellt sich nun die Frage, warum solche Verfahren nicht in ausreichender Form existieren, um die Möglichkeiten der Behörde, auch gegen den Willen eines Trägers (oder Kostenträgers) zu agieren, zu erweitern. Die erste Schwierigkeit dabei ist die gesetzliche Anforderung, dass alle Eingriffe der Aufsichtsbehörde nicht auf optimale Zustände in Einrichtungen abzielen dürfen, sondern ausschließlich zur Sicherung von Mindestvoraussetzungen dienen, damit das Wohl der dort untergebrachten Minderjährigen nicht gefährdet ist. Diese Grenze ist als unbestimmter Rechtsbegriff jedoch nicht direkt in klare Mindestkriterien übersetzbar, wie auch in folgenden Aussagen problematisiert wird:

34 MF: Ja, das ist alles schon ein bisschen schwieriger dann und da schwimmen wir, ne? In der Forderung, was wir da für diese Kinder durchsetzen können, weil der Kostenträger dann da immer sagt, „veto“, ne? „Ihr könnt hier nur den Mund aufmachen, wenn ihr uns nachweisen könnt, dass hier das Wohl von Kindern und Jugendlichen gefährdet ist“.

35 I: mmh

36 MF: Und das ist ja so ein schwammiger Begriff.

37 I: mmh

38 MF: Da haben wir ja schon ganze Juristen, Nachwuchsjuristen drangesetzt, Scharen von. Die rauskriegen sollten, was das heißt, das Wohl von Kindern und Jugendlichen. Das ist wirklich SOWAS von schwammig. Also, ich sag mal, in Großbritannien würden die auch behaupten, das Wohl von Kindern – oder in Finnland, das Wohl von Kindern und Jugendlichen ist bei ihnen gesichert und die haben zum Beispiel noch das Züchtigungsrecht, ist bei denen noch verfassungsmäßig drin.

[...]

46 MF: [...] So, von daher ist das immer auch von gesellschaftlichen Zusammenhängen ja natürlich auch abhängig, wie wird Wohl des Kindes definiert.

47 I: mmh

- 48 MF: So, und wir kriegen auch immer mit, das war schon immer so, je weniger Geld ist, ne? Dann sagt man auch, „meine Güte, wo Acht satt werden, werden doch auch Zehn satt“, ne? So. „Warum soll es denn den Kindern dann schlechter gehen, nur weil da jetzt zwei mehr in der Gruppe sind?“

DokXA, 34-48

MF schildert hier den Umgang mit einem bestimmten Kostenträger, die Problematik kann aber verallgemeinert werden. Zunächst formuliert MF als Ziel seiner Tätigkeit, etwas „für diese Kinder durchsetzen“ (34) zu können. Die Beschränkung, nur Mindestvoraussetzungen durchsetzen zu dürfen, wird hier nicht direkt als gesetzliche Vorgabe benannt, sondern sie kommt über den „Umweg“ des „Veto“ des Kostenträgers zur Sprache („weil der Kostenträger dann da immer sagt“; 34). Zwar wird nicht in Abrede gestellt, dass der Kostenträger hier juristisch im Recht ist, jedoch legt diese Formulierung nahe, dass seitens MF erwartet wird, dass der Kostenträger sich auch freiwillig anders, nämlich entgegenkommender verhalten könne. Die rhetorisch übertriebene Formulierung „den Mund aufmachen“ (34) deutet außerdem darauf hin, dass MF diesen Bezug des Kostenträgers auf die juristische Durchsetzbarkeit von Anforderungen als ein vollständiges Abblocken von Kooperation aufzufassen scheint. Denn die Aussage wirkt, als würde der Kostenträger jegliche Äußerungen der Aufsichtsmitarbeiter mit dem Verweis auf die rechtlichen Möglichkeiten verhindern wollen. Auch darin kommt erneut zum Ausdruck, dass die Position der Aufsichtsbehörde auch gegenüber dem Kostenträger eher als eine schwache und wenig überlegene oder machtvolle wahrgenommen wird. Denn der Beweis der Kindeswohlgefährdung ist äußerst schwierig zu erbringen, wie MF im Folgenden erläutert. Als erstes Problem nennt MF die Abhängigkeit „von gesellschaftlichen Zusammenhängen“ (46) der Interpretation des Begriffs, zweitens wird die Festsetzung von klaren quantitativen Grenzwerten als Problem benannt („wo Acht satt werden, werden doch auch Zehn satt“; 48). Hier kommt die schon mehrfach in dieser Arbeit beschriebene Notwendigkeit normativer Entscheidungen zum Ausdruck. In der Darstellung von MF erscheint es als problematisch, dass eine solche Setzung seitens der Behörde durch den hier genannten Kostenträger nicht als legitim anerkannt wird. Die Forderung, eine Kindeswohlgefährdung „nachzuweisen“ führt insoweit in die Irre, als dass es hier nicht um eine „Beweisführung“, sondern eben um eine wertebezogene Entscheidung handelt. Damit sie Wirksamkeit entfalten kann, muss sie aber durch den Kostenträger anerkannt werden – entweder freiwillig, weil er die Wertentscheidung mitträgt, oder erzwungen, wozu aber die Unterstützung durch zusätzliche Autorität notwendig erscheint.

Aufgrund dieser hier fast aussichtslos erscheinenden Problematik folgte eine Nachfrage zu den Bewältigungsstrategien:

50 I: Und wie gehen Sie da jetzt um mit dem Dilemma?

51 MF: Ja, wir haben es immer im Arbeitsspeicher.

52 I: mmh

53 MF: So und im Augenblick haben die noch den Status, also ich werd also, [Name Träger] ist – ich geh mal davon aus, dass die relativ wenig, aber das werden wir nachfragen, an Nicht-Fachkräften einstellen und dann muss man gucken, wofür. Ob es wirklich sinnvoll ist, Altenpfleger einzustellen und ob sie das tun. Aber wenn sie das tun, haben sie das OK quasi von [dem Kostenträger] und wir müssen als Landesjugendämter, [das andere LJA in NRW] und wir, wir müssen da ne einheitliche Arbeitshaltung zu entwickeln.

54 I: mmh

55 MF: So, das kann, das scheuen wir alle [...] wie – ne? Weil wir auch nicht wissen, ja, neben dem ganzen andern Kram, wie wir das hinkriegen sollen, ne? Weil wir schon den Eindruck haben eben auch in den andern Bereichen, die uns, ja, sag ich jetzt mal, auch näherliegen erstmal. Ja, das frisst uns auf, ne?

56 I: mmh

57 MF: So von der Arbeitsverdichtung einfach her, von den vielen Außenterminen und – wir sagen immer, wir brauchen mal wieder zwei Tage Zeit um interne Sachen zu besprechen, ne?

58 I: mmh

59 MF: Mmh, aber das sind so viele, dass wir immer schieben und sagen, neben der normalen Dienstbesprechung brauchen wir auch mal Zeit, nur inhaltliche Positionen hierfür zu entwickeln.

DokXA, 50-59

Die Metapher „Arbeitsspeicher“ (51) verweist auf ein Computerbauteil, das wichtige Informationen zur schnellen Verfügbarkeit für Berechnungen bereithält. Das würde bedeuten, dass etwas, das sich im Arbeitsspeicher befindet, bei der Bewertung von Situationen oder der Entscheidung über Tätigkeiten im Arbeitsalltag als wichtige Information hinzugezogen wird und diese Handlungen mit beeinflusst. Diese Interpretation würde hier jedoch nicht zur Klärung der Frage nach dem Umgang mit diesem Problem beitragen. Andere Nennungen dieser Metapher in anderen Passagen deuten darauf hin, dass der Begriff des Arbeitsspeichers auch meint, dass wichtige Themen nicht vergessen werden dürfen und in Zukunft bearbeitet werden müssen – also wäre vor allem ein „Themenspeicher“ zur späteren Bearbeitung gemeint. Insgesamt kann man davon ausgehen, dass das Problem der Bestimmung der Grenzen des Kindeswohls ein Thema ist, das für die alltägliche Arbeit „immer“ (51) relevant ist, und gleichzeitig noch weiter bearbeitet werden muss.

In Absatz 53 geht MF zunächst auf den gerade aktuellen Einzelfall zurück (das Gespräch findet während der Fahrt zu dem Träger, von dem hier die Rede ist, statt). Dabei betont er zunächst, dass noch nicht feststeht, ob sich das Problem unterschiedlicher Auffassungen hinsichtlich der Personalausstattung überhaupt stellen wird („dann muss man gucken“; 53). Das deutet darauf hin, dass der Umgang mit dem Problem der Grenzbestimmung auch mit dem jeweiligen Einzelfall zu tun hat und es keine Strategie gibt, die für alle Träger gleichermaßen gilt. Deutlich wird außerdem ein Interesse von MF an der Frage „ob es wirklich sinnvoll ist, Altenpfleger¹⁹² einzustellen“ (53). Damit deutet er an, dass er eine fachliche Argumentation erwartet statt einer rein formalen Diskussion. Von der Frage, ob über „sinnvolle“ oder „formal durchsetzbare“ Lösungen diskutiert wird, scheint abhängig zu sein, ob ein Konsens hinsichtlich der Personalausstattung erreichbar ist. MF geht also zwar mit der eigenen fachlichen Überzeugung in den Termin, dass Altenpfleger im Allgemeinen eigentlich keine geeigneten Erziehungskräfte sind, aber mit der Offenheit, dass der Träger möglicherweise ihren Einsatz im Speziellen plausibel begründen kann. Ein fachlicher Dissens wäre dann Anlass zu der Überlegung, wie die eigene professionelle Meinung gegenüber dem Träger durchgesetzt werden kann, wobei MF davon ausgeht, dass dies ohne Einsicht des Trägers nicht möglich sein wird. Das Problem stellt sich also zunächst als fachbezogene Debatte dar, mit der ein rationaler und kooperativer Umgang gefunden werden kann, sofern die Verhandlungspartner das gemeinsame Ziel teilen, eine „sinnvolle“ Lösung zu finden. In diesem Kontext erscheint es möglich, dass sowohl MF als auch der Träger mit guten Argumenten überzeugt werden können. Wird jedoch das gemeinsame Ziel einer (nach MFs Vorstellung) „sinnvollen“ Lösung nicht mehr verfolgt, indem das Gegenüber eine Forderung stellt, die nicht fachlicher Argumentation folgt, sondern die beispielsweise ökonomisch motiviert ist und auf juristische Durchsetzbarkeit abzielt, ist eine solche Lösung nicht mehr möglich. In diesem Fall würde die Auseinandersetzung normativ geführt werden müssen, indem MF eine bestimmte Mindestanforderung bestimmt (sofern nicht bereits eine vorhanden ist, auf die er sich beziehen kann) und diese dann hoheitlich und mit gerichtlicher Kontrolle durchsetzt. MF macht aber deutlich, dass hierzu eine „gemeinsame Arbeitshaltung“ (53) der Landesjugendämter benötigt würde. Klar wird dabei vor allem, dass der einzelne Aufsichtsmitarbeiter alleine nicht über

¹⁹² Es geht hier nicht um eine gewöhnliche Erziehungshilfeeinrichtung, sondern eine mit einem Konzept, das den Einsatz von Pflegekräften grundsätzlich rechtfertigt.

solche strittigen normativen Fragen entscheiden kann, sondern einer intersubjektiven Absicherung bedarf.

Um eine solche „gemeinsame Arbeitshaltung“ zu entwickeln, sind – wie aus hier nicht zitierten Passagen hervorgeht – mehrere Schritte erforderlich: Erstens muss jeder Mitarbeiter hierzu eine eigene Meinung entwickeln, zweitens muss ein Konsens innerhalb des eigenen Teams hergestellt werden, drittens muss ein Konsens mit dem anderen LJA in NRW hergestellt werden, viertens kann das Ergebnis dann in Form einer „Arbeitshilfe“ schriftlich fixiert und veröffentlicht werden. Die Schritte drei und vier sind nicht zwangsläufig notwendig. Dass diese Entwicklung von Verfahrensleitlinien aufwändig ist und es nach Darstellung von MF insbesondere an zeitlichen Ressourcen mangelt, kommt in den Absätzen 55-59 zum Ausdruck.

Gerade hinsichtlich des Kindeswohlbegriffs ist jedoch festzustellen, dass der Begriff der „inhaltlichen Positionen“ (59) nicht ganz ausreichend erscheint, um damit der Unbestimmtheit des Kindeswohlbegriffs zu begegnen. Denn dass „Scharen von Juristen“ an diese Frage „drangesetzt“ wurden (38) und daran gescheitert sind, lässt es fraglich erscheinen, ob und wie die Aufsichtsmitarbeiter diese Aufgabe „inhaltlich“ lösen könnten, selbst wenn sie mehr Zeit dafür hätten. Denn die „inhaltliche Positionierung“ dient in diesem Beispiel vor allem einer *normativen* Vergewisserung und Absicherung. Eine inhaltliche Position wird umso stärker und leichter zu verteidigen, je breiter der Konsens der Landesjugendämter diesbezüglich ist. Dies ersetzt nicht die juristische Prüfung, jedoch zeigen Urteile, dass fachliche Positionen mit breitem Konsens durch Fachbehörden durchaus Chancen haben, von Gerichten als Kriterium der Kindeswohlgefährdung akzeptiert zu werden (vgl. Kapitel I. 3.1.6 D. b). Zumindest scheint es jedoch als Argumentationshilfe in der fachlichen Diskussion mit dem Träger zu dienen und die eigene als schwach empfundene Position aufzuwerten. Daher kommt in diesem Abschnitt eine Überforderung mit der Anforderung zum Ausdruck, in Ermangelung solcher abgestimmter Positionen individuell normative Entscheidungen treffen zu müssen.

Der Zweck eigener fachlicher Positionierungen erhält in folgender Passage noch eine weitere Bedeutung:

⁵² MG: Auch zu dem Thema schwierige Kinder gibts ja politische Positionierungen, manchmal mehr und weniger glücklich.

⁵³ I: mmh

- 54 MG: Ich fände es gut, wir würden überzeugen mit gelungenen alternativen Konzepten, weil damit kriegt man die Redner und die Populisten am besten still.
[...]
- 62 MG: Und da RINGEN wir eben an Positionierungen, Entscheidungen, Maßstäben, Diskussionen, es ist immer ein fortlaufender Prozess und wir sind Kinder unserer Zeit, auch das, glaub ich, hängt sehr von dem Mainstream, sagt man glaub ich, ab, in welche Richtung wir uns entwickeln. Und was uns beeinflusst, welcher Druck entsteht, was auch immer.

DokHC, 52-62

Die Entwicklung eigener konstruktiver Positionen kann also auch eine Form darstellen, die eigenen fachlichen Vorstellungen gegenüber „politische[n] Positionierungen“ (52), „Redner[n]“ und „Populisten“ (54) zu verteidigen. Hierbei erfüllt eine eigenständige normative Positionierung also auch die Funktion, die Fremdbestimmung solcher Normen zu vermeiden.

D. „Unscharfe“ Mindestvoraussetzungen als pragmatische Notwendigkeit

Einen Einblick, wie gemeinsame Positionen gefunden werden, gibt ein Ausschnitt einer Teambesprechung (DokUE), der hier aus Platzgründen nicht abgedruckt wird. Es erfolgt deshalb hier eine schriftliche Zusammenfassung. In der Passage wird die Frage besprochen, inwieweit Familienpfleger als Fachkräfte für Mutter-Kind-Einrichtungen zugelassen werden können. Die bisherige Vereinbarung im Team und mit dem anderen Landesjugendamt sieht dies nicht vor. MA eröffnet die Diskussion mit einer Empfehlung, dass Familienpfleger auch im Bereich von Mutter-Kind-Einrichtungen tätig sein können sollten, diese basiert auf einer kurzen Absprache mit MB vor der Teambesprechung. Der Ausruf „häh?“ von MC macht deutlich, dass diese Empfehlung neu und überraschend ist, also eine Änderung zur bisherigen Praxis der Behörde darstellt. MA begründet seine Einschätzung mit einigen formalen Kriterien, die durch Familienpfleger erfüllt werden: 1. staatliche Anerkennung, 2. pädagogischer Anteil in der Ausbildung, 3. Dauer der Ausbildung (2,5 Jahre und mehr), 4. inhaltliche Passung zur Tätigkeit nach eigener Einschätzung. Nachdem die Kriterien aufgezählt wurden, macht MC deutlich, dass er von der Widersprüchlichkeit von Sprachregelungen irritiert ist (es handelt sich um eine Abweichung von einem „Standpunkt“, also einer früheren normativen Setzung). Er fordert ein „System“, also einen festen, verlässlichen Rahmen zur Beurteilung von fachlicher Qualifikation. Dies scheint einem sprunghaften Entscheiden entgegengestellt zu werden. Er argumentiert also nicht inhaltlich dagegen, dass Familienpfleger nicht auch geeignete Fachkräfte sein könnten. Problematisch scheint für MC vor allem zu sein, dass

diese Abweichung eine zusätzliche Anforderung, also einen zusätzlichen Ermessensspielraum und eine Erhöhung der Komplexität darstellt. Das Aufbrechen der normativen Setzung führt also zu Unsicherheit, weil dies die Verantwortung für eine solche Entscheidung dem einzelnen Mitarbeiter überträgt. MCs Verweis „ich bin nicht bereit ins Internet zu gehen“ um Curricula einzelner Ausbildungsgänge zu prüfen, scheint darin begründet zu sein, dass er sich gegen ein weiteres Anwachsen von Aufgaben und Anforderungen wehrt. MD bestätigt MCs Vorbehalte, indem er sagt „können wir auch nicht“. Das Problem der fachlichen Beurteilung und eigenverantwortlichen normativen Entscheidung ist also in erster Linie eines der Ressourcenverteilung.

Hier wird ein Konflikt deutlich: Es können zwar gemeinsame Standpunkte vereinbart werden, irgendwann kann aber auffallen, dass diese letztlich nicht argumentativ begründbar sind und eine solche Setzung auch anders erfolgen könnte. Es liegt hier also ein Widerspruch vor zwischen einem ressourcenschonenden Verhalten einerseits (es werden pauschale Regelungen vereinbart, die schnell geprüft werden können) und den fachlich-inhaltlichen Nebenwirkungen andererseits, dass pauschale Regeln im Einzelfall ungerecht sein können. Dadurch, dass MA die ohnehin fragile Vereinbarung aufbricht, indem er sagt, dass man sie im Fall der Familienpflegerinnen öffnen könne, bricht die „vorgetäuschte“ Sicherheit zusammen. Direkt wird deutlich, dass die vorherige Setzung den vorgebrachten Argumenten (wie die vier Kriterien, die MA vorbrachte) kaum standhalten kann – andererseits war sie aber auch notwendig, da eine im Einzelfall gerechtere Beurteilung aufgrund mangelnder Ressourcen nicht möglich erscheint.

Die pragmatische Lösung, die MD daraufhin vorschlägt, sieht vor, dass das Papier zwar unverändert bleibt, also die Öffnung nicht verschriftlicht wird. Andererseits betont er aber auch die weiterhin und schon immer vorhandene Möglichkeit, im Einzelfall abzuweichen. Damit wird also eine Praxis verfolgt, die bewusst nicht alles in Form von verschriftlichten Regelungen erfassen will, sondern in der Freiräume und Graubereiche offen bleiben. Begründet wird dies vor der Teambesprechung auch von MA damit, dass eine andere Regelung zu unflexibel sei. Das von MC thematisierte Problem, dass die gerechte Beurteilung nicht möglich ist, wird also nicht gelöst, sondern es wird darauf vertraut, dass die bisherige Regelung im größten Teil der zu bearbeitenden Fälle entlastend wirkt und dabei noch Raum für abweichende Einzelfallentscheidungen lässt, die aber nicht zu zahlreich sein dürfen um die Regelung nicht in Frage zu stellen. Das bedeutet, das Problem würde dann erneut vordergründig werden,

wenn plötzlich viele Einrichtungen beantragen würden, Familienpfleger einzustellen.

Die Diskussion im Team ergab also zunächst ein Zusammenbrechen der „Illusion“, es bestünde eine verlässliche, rationale und konsistente gemeinsame Regelung. Danach jedoch wird diese gemeinschaftlich wieder aufgebaut und letztlich unverändert gelassen. MAs Empfehlung, auch Familienpfleger zuzulassen, wurde also nicht als Teil einer festgeschriebenen Regelung umgesetzt, da diese andere bestehende Regeln in Frage gestellt hätte, sondern (lediglich) informell an die Teammitglieder vermittelt.

Problematisch bei verschriftlichten Arbeitshilfen kann demnach sein, dass sie die Komplexität nur dann verringern, solange sie nicht in Frage gestellt werden. Aus der hier besprochenen Passage kann allerdings nicht geschlussfolgert werden, dass alle Arbeitshilfen auf „tönernen Füßen“ stehen und in ähnlicher Form angreifbar sind. Andererseits wird deutlich, dass allein die Einigung auf eine bestimmte Formulierung in einer Arbeitshilfe noch nicht ausreicht, um eine fachlich komplexe Problematik (wie die der Eignungsbeurteilung) befriedigend zu lösen.

E. Problematik hoher Flexibilitätsanforderung bei geringen Ressourcen

Fehlende Vereinheitlichungen durch gemeinsame Standards in Verbindung mit geringen zeitlichen Ressourcen werden auch in folgender Passage thematisiert:

[Zuvor Gespräch über Personalabbau in Aufsichtsbehörde, Zuwachs an Plätzen pro Person, für die MH und seine Kollegen zuständig sind.]

98 MH: Was ich unaushaltbar finde unter vielerlei Hinsicht. Aber, gut.

99 I: Diese Masse an Plätzen?

100 MH: Ja, Personal im Vergleich zu dem was an Arbeitsleistung da erforderlich ist. Ich finde das, ja, in massiver Weise krankmachend. Strukturell UNAUSHaltbar. Das ist meine Meinung dazu.

101 I: Was daran ist das größte Problem, oder was ist das Belastende daran?

102 MH: Die Arbeitsmenge.

103 I: mmh

104 MH: Eine unglaublich hohe Flexibilität, die man permanent auf die Beine bringen muss, in Verbindung mit der Arbeitsmenge.

105 I: mmh

106 MH: Ja und jedes Verschnaufen, also angenommen, man ist zwei Tage krank, danach hat man halt für zwei Tage die Arbeit zusätzlich da wieder liegen. Es gibt keine Entlastungsmöglichkeiten, und wir machen das schon zwei, drei Jahre in dieser Ballung. Und ich glaube, das wird schwere Krankheiten kosten.

107 I: mmh

108 MH: Wir haben irgendwann mal einen Fall hier gehabt [schwerer Krankheitsfall im Kollegenkreis], ich denke da war Überforderung aus unterschiedlichen Gründen ein hoher, wichtiger Punkt.

109 I: mmh

110 MH: Und ich glaube, dass wir permanent in der Gefahr sind, uns Nischen zu suchen. Das kann ein Schlag sein, ein, weiß ich nicht, Herzinfarkt oder was auch immer. Das können, weiß ich nicht, psychische Belastungen sein, das kann – Ausweg in Alkoholthemen oder was auch immer. Ich glaube, jeder sucht sich seinen Weg.

DokRT, 98-110

In sehr deutlichen Worten („in massiver Weise krankmachend. Strukturell UNAUSHaltbar“; 100), die ein hohes persönliches Engagement MHs in dieser Frage implizieren, wird hier Überforderung beschrieben. Der Zusatz „strukturell“ verweist darauf, dass MH hier nicht nur eine persönliche Überforderung beschreibt, sondern davon ausgeht, dass es sich um ein Problem handelt, was in der (Personal-)Struktur der Behörde begründet liegt und daher von Personen unabhängig gilt. Zwar ist an dieser Stelle zu beachten, dass die Stellenausstattung in beiden Landesjugendämtern seit diesem Gespräch erweitert wurde, so dass nicht zwangsläufig davon auszugehen ist, dass dieses Problem weiterhin in diesem Ausmaß besteht. Dennoch ist wichtig, dass die Überforderung nicht ausschließlich aus der schieren Menge der zu erledigenden Aufgaben entsteht, auch wenn sie an erster Stelle genannt wird (102). Es scheint hingegen von zentraler Bedeutung zu sein, dass gleichzeitig eine „unglaublich hohe Flexibilität“ (104) als Anforderung wahrgenommen wird. In Verbindung mit anderen Passagen kann der Begriff „Flexibilität“ hier so interpretiert werden, dass damit das Eingehen auf die komplexen Besonderheiten jeder einzelnen Einrichtung und Situation gemeint ist. MH führt weiterhin aus:

100 MH: [...] Natürlich haben wir zu vielen Themen Standards.

101 I: mmh

102 MH: Aber das Feld ist so extrem flexibel, dass es natürlich auch Bereiche gibt erstmal, wo jeder mitgestalten kann, das ist ja auch gut so. [...]

DokHF, 100-102

Für sich genommen wird die Flexibilität also durchaus positiv bewertet, was auch in einer Aussage eines anderen Mitarbeiters zum Ausdruck kommt:

21 MG: Also das macht ja auch den Reiz des Arbeitsfeldes aus, ne? Dass es keine Monotonie ist.

22 I: mmh

- 23 MG: Und das ist immer also sehr auf Einschätzung, Bewertung – das macht's manchmal schwierig, aber das ist auch spannend oder man muss manchmal auch um was ringen, ne?
- 24 I: mmh
- 25 MG: Es ist irgendwie – viele Dinge sind ja gar nicht so klar.
- 26 I: mmh, ja
- 27 MG: Außer jetzt ein paar Rahmenbedingungen, ne?
- 28 I: mmh [15 Sekunden Pause] Ist das was, was Sie insgesamt positiv bewerten?
- 29 MG: Ich find das gut, das macht schon Spaß.
- 30 I: mmh [13 Sekunden Pause]
- 31 MG: Sonst kannst du ja irgendwie auch, ich sag mal, nen Verwaltungsmenschen hinschicken.

DokNE, 21-31

Die Flexibilität des Arbeitsfeldes bietet nach Auffassung von MG also auch Räume zur persönlichen Entfaltung („das ist auch spannend“, 23; „das macht schon Spaß“, 29) als pädagogische Fachkraft. Sie wird hier sogar als eigene professionelle „Existenzberechtigung“ beschrieben, denn wenn das Arbeitsfeld stärker standardisiert wäre, könnte die Aufgabe laut MG auch von einem „Verwaltungsmenschen“ (31) erledigt werden und die eigene pädagogische Expertise käme nicht mehr zur Entfaltung.

Wenn die Aufsichtsmitarbeiter also als pädagogische Fachkräfte tätig sein und ihre Fachkenntnis auch durchaus im Rahmen persönlicher Ermessensspielräume zur Anwendung bringen möchten, benötigen sie Zeit sowie Verfahrenshilfen, die die Komplexität der Einzelfälle zwar nicht aufheben – gewünscht werden keine „Abhakverfahren“ in Form von Checklisten, wie später noch erläutert werden wird –, aber in Bahnen lenken, die von Einzelpersonen zu bewältigen und zu verantworten sind.

Auffällig ist die Diskrepanz zwischen MH („unaushaltbar“) und MG („das macht schon Spaß“) hinsichtlich der grundsätzlichen Bewertung mit dieser unsicheren Situation. Diese extremen Aussagen sind zwar nicht direkt vergleichbar, da sie in unterschiedlichen Kontexten entstanden sind. Jedoch sind zwischen den Mitarbeitern insgesamt Unterschiede in der grundsätzlichen Zufriedenheit mit den Spezifika und Anforderungen des Arbeitsfeldes erkennbar. Sowohl für große Frustration in Verbindung mit Überforderung und/oder Unsicherheit als auch für Freude an den besonderen Herausforderungen des Arbeitsfeldes sind weitere Beispiele auch anderer Mitarbeiter zu finden, es handelt sich bei MH und MG nicht um Einzelmeinungen. Das zeigt, dass das Empfinden persönlicher Belastung zwar durchaus strukturelle Gründe hat, dass es jedoch auch personenbezogene Einflüsse geben muss, die darüber entscheiden, wie belastend diese Rahmenbedingungen empfunden werden. Die entscheidenden Per-

sönlichkeitsfaktoren können anhand des vorhandenen Materials nicht intensiv untersucht werden, dies würde auch dem Anliegen dieser Arbeit nicht entsprechen. Jedoch wird darin auf jeden Fall das strukturbezogene Problem deutlich, dass der Umgang mit diesen schwierigen Anforderungen in den untersuchten Behörden letztlich dem einzelnen Mitarbeiter im Regelfall selbst überlassen ist. An dieser Stelle kann vorweggenommen werden, dass die Frage, wie der eigene Verantwortungsbereich definiert wird, ebenfalls für das persönliche Empfinden von Belastung wichtig sein dürfte – dieser Aspekt wird an späterer Stelle weiter ausgeführt.

F. Veränderungen des Praxisfeldes, das Landesjugendamt in seiner Gesamtheit

Die beschriebene Flexibilität umfasst auch, dass sich das zu beaufsichtigende Praxisfeld ständig verändert und weiterentwickelt. Beispielsweise äußert ein Mitarbeiter anlässlich eines neuartigen Konzeptes, das in einer Einrichtung vorgestellt wurde:

- 17 MI: [...] [Wenn sich ein neues Konzept verbreitet], dann müsste man vielleicht auch gucken, dass man mal so Eckpunkte dafür zusammenfasst, was hat sich denn da bewährt oder wo sind auch die Schwierigkeiten, auf die wir gucken müssen. Für uns ist dann ja auch sowas neu, wenn die Praxis was entwickelt. Wir hinken hinterher und müssen das trotzdem irgendwie begreifen und auch vielleicht in so nen Rahmen fassen, der dann passt, auch vielleicht für andere Träger auch nochmal in der Beratung.

DokSY, 17

Zentral scheint hier die Aussage zu sein, dass die Aufsichtsbehörde der Praxis „hinterherhinkt“. Eine gewisse Unsicherheit im Umgang mit und der Beurteilung von Neuerungen kommt in dem „irgendwie begreifen“ zum Ausdruck. Insgesamt wird deutlich, dass die Behörde laufend durch die Entwicklungen der Praxis zu Reaktionen und Anpassungen gezwungen wird. Dadurch, dass die Praxis die Konzepte entwickelt und die Aufsichtsbehörde diese erst nachträglich begreifen und in einen „Rahmen fassen“ muss, scheint die Gefahr zu bestehen, dass erstens dadurch die Position der Aufsichtsmitarbeiter als informierte Experten bedroht ist, und dass sie zweitens stark davon abhängig sind, wie die Praxis ihnen neue Konzepte vermittelt. Denn das Wort „begreifen“ impliziert, dass es sich um zum Teil völlig neue Sachverhalte handelt. Dabei stellt sich die Frage, inwieweit die Behörde über die Instrumente und Ressourcen verfügt, in dieser Konstellation, die ein Wissensgefälle zwischen Träger und Behörde beinhaltet, die nötige Unabhängigkeit zu bewahren. Etwas ausführlicher wird dieser Aspekt in einem anderen Gespräch thematisiert:

- 43 MJ: Und auf der anderen Seite, find ich, aber kann man auch sagen, wir werden nie so sagen, dass man, man hat den STAND. Jetzt haben wir alles im Griff. Und jetzt haben wir's, sondern, es verändert sich ja immer. Das hab ich Ihnen auch gesagt, dass wir immer, es kommen neue Themen auf den Tisch, die vorher nicht da waren. Da läuft man immer ein Stück hinterher und dann guckt man sich das an und dann sagt man, „aha, da ist jetzt Regelungsbedarf, das müssen wir jetzt machen“, ne? Also deswegen wird man nie irgendwie eigentlich nen Stand haben, man sagt so jetzt haben wir's.
- 44 MK: Nein, wir sind nicht die Vorreiter der Jugendhilfe, auch in der Situation nicht. Sondern wir geben Trägern, die innovativ arbeiten wollen, geben wir das entsprechende RECHTliche Gerüst. Das Rahmengerüst, einerseits das rechtliche, aber das Rahmengerüst, dass die Aufgabe überhaupt FINANZIERT werden kann, ne? [...] Aber dieses Gerüst geben wir eben den Einrichtungsträgern, die sich da bewegen und die ja auch drauf angewiesen sind, dass sie belegt werden, insofern auch immer gucken müssen, wo ist denn eigentlich, wo sind denn eigentlich Bedarfe, wo entwickelt sich was oder wo müssen wir was entwickeln. Das sind nicht wir als Aufsicht, sondern das ist das Landesjugendamt in Gänze, meinetwegen. Sie haben ja gerade mitgekriegt hier, mit Frage kleine Kinder, Konzeptentwicklung oder auch Beratung von Jugendämtern, wo wir natürlich dann als Landesjugendamt, aber eben nicht in Personaleinheit mit uns, wo wir als Landesjugendamt dann versuchen auch Jugendhilfe zu bewegen. So. Aber das ist nicht unsere Aufgabe. Unsere Aufgabe ist das, wo sich was bewegt, wir können natürlich auch in die Richtung beraten, aber, da wo sich was bewegt, das in vernünftige Bahnen zu kriegen. In Strukturen zu kriegen.

DokSH, 43-44

MJ vertritt eine ähnliche Ansicht wie MI und verdeutlicht, dass der Veränderungsprozess kontinuierlich weiterläuft und ein unsicherer Zustand dabei bestehen bleibt („wir werden nie so sagen [...] [j]etzt haben wir alles im Griff“, 43). MK weist auf die Notwendigkeit hin, innovativen Trägern den Betrieb ihrer Einrichtungen zu ermöglichen, also Innovationen nicht zu behindern. Dadurch wird deutlich, dass die Behörde – auch wenn sie nicht „alles im Griff“ hat – unter dem Druck steht, neue Konzepte trotzdem möglichst schnell zu genehmigen, damit diese in der Praxis umgesetzt werden können („die ja auch drauf angewiesen sind“, 44). Auch in diesem Kontext wird die begrenzte Verantwortung der Aufsichtsbehörde für strukturelle Fragen betont. Interessant ist MKs Verweis auf das „Landesjugendamt in Gänze“, das – anders als die Aufsichtsbehörde in seiner Darstellung – auch mit als „Vorreiter der Jugendhilfe“ tätig ist, um auch „Jugendhilfe zu bewegen“. Dies deutet darauf hin, in welcher Weise die Aufsichtsbehörden in NRW davon profitieren können, Teil einer Fachbehörde zu sein.

G. Mangelnde Routinen für formale Verfahren

Der oben verwendete Begriff der „Flexibilität“ als Anforderung deutet bereits an, dass der Umgang mit Unsicherheit von zentraler Bedeutung für die Aufsichtsmitarbeiter ist. Deshalb sollen – außer den erwähnten Möglichkeiten von Verfahrensleitlinien oder schriftlichen Arbeitshilfen – hier noch weitere Mechanismen betrachtet werden, die in unsicheren Situationen für mehr Sicherheit bei den Mitarbeitern sorgen.

Vor der folgenden Passage berichtete der betreffende Mitarbeiter im Rahmen einer Teambesprechung von einer örtlichen Prüfung einer Einrichtung, die aufgrund von Beschwerden externer Personen durchgeführt wurde. Unter anderem dienten Gespräche mit betroffenen Kindern als Basis dafür, Vorwürfe massiven pädagogischen Fehlverhaltens als bestätigt zu beurteilen. Daraufhin wurde eine Tätigkeitsuntersagung gegen eine Leitungsperson ausgesprochen. Zum Thema Handlungssicherheit äußert sich ML wie folgt:

- 2 ML: Ja, das ist das erste Mal in meiner Laufbahn, dass ich das in der Form habe und – hat mich schon mitgenommen
[...]
- 22 ML: Ja, ich find das auch wichtig, dass man begleitet wird, wenn was passiert. Dann bin ich ja am Rödeln, dann denk ich an tausend Sachen.
- 23 [...]
- 24 ML: Und, wie bereite ich das fachlich vor, weil ich diesen Besuch auch habe. Da find ich's ganz gut und ganz wichtig, dass man dann solche Rückenstütze hat und das war in diesem Fall so. [Abteilungsleiter] war da, [juristisch ausgebildeter anderer Kollege] ging mit, das war für mich ne große Hilfe, dass ich da nicht alleine damit stand, und man kann nicht an alles denken. Und das fand ich jetzt ganz gut, dass die mir zur Seite standen, sonst hätte ich da nicht so sicher mit umgehen können. [...]

DokTZ, 2-24

In Absatz 2 äußert ML zunächst eine starke persönliche, emotionale Betroffenheit („hat mich schon mitgenommen“), diese scheint auch dadurch hervorgerufen worden zu sein, dass er betont, dass dies der erste Fall dieser Art in seiner Laufbahn gewesen sei. Es handelt sich übrigens um einen Mitarbeiter mit mehrjähriger Erfahrung. Nicht ganz klar ist, ob „in der Form“ (2) sich auf das Leid der betroffenen Kinder bzw. die Schwere des Fehlverhaltens bezieht oder ob gemeint ist, dass ML zum ersten Mal eine Tätigkeitsuntersagung aussprechen musste. Da letzteres jedoch mit der Schwere der Vorwürfe zusammenhängt, scheint wichtig zu sein, dass ML zum ersten Mal damit konfrontiert war, dass sich eine Erziehungsfachkraft so stark kindeswohlgefährdend verhalten hat, dass eine direkte

hoheitliche Intervention nötig wurde, für die er unmittelbar zuständig war. Hier, wie auch in vielen anderen nicht zitierten Passagen, wird deutlich, dass die Anwendung direkter hoheitlicher Intervention (insbesondere Tätigkeitsuntersagung und Entzug der Betriebserlaubnis) für die Aufsichtsmitarbeiter keine Routine bedeutet, sondern dass sie in ihrem Arbeitsalltag nur selten mit dieser Ausprägung ihrer Aufgabe konfrontiert werden. Da es gerade bei solchen Fällen auf die formal korrekte Vorgehensweise ankommt, scheint insbesondere in der Anwendung von Interventionen ein Unsicherheitspotenzial zu liegen („sonst hätte ich da nicht so sicher mit umgehen können“, 24). In diesem Fall benennt ML die „Rückenstütze“ (24) durch Vorgesetzte und Kollegen als hilfreich und für ihn subjektiv Sicherheit gebend. Dieser Begriff impliziert eine eher latente Sicherheit, die im Hintergrund bleibt, während ML die Kontrolle über die Situation behält. Dies scheint sich weniger auf die fachliche Beurteilung einer Situation zu beziehen, denn diese wird in der vorhergehenden, hier nicht zitierten Falldarstellung als klar und eindeutig beschrieben. Vielmehr scheint im Vordergrund die Handlungssicherheit zu stehen, keine Verfahrensfehler zu begehen. ML sagt, dass er im Vorfeld des Besuchs selbst damit beschäftigt war, diesen „fachlich“ (24) vorzubereiten und präzisiert damit „dann denk ich an tausend Sachen“ (22). Damit und auch mit der Ergänzung „man kann nicht an alles denken“ (24) wird auf die komplexen und vielfältigen Anforderungen angespielt, die mit der korrekten Durchführung einer solchen Intervention einhergehen. Dabei wird das Problem der Unsicherheit durch ML nicht zwangsläufig so dargestellt, dass er nicht grundsätzlich auch selbst fachlich zu den nötigen Entscheidungen in der Lage gewesen wäre. Sondern problematisch ist weiterhin die Anforderung, bei schwerwiegenden Missständen schnell und unter Druck korrekt entscheiden zu müssen („Dann bin ich ja am Rödeln“, 22). Insgesamt wird hier beschrieben, dass Teamkollegen für mehr Sicherheit sorgen können, indem sie dabei helfen, in komplexen Situationen den Überblick über fachliche und formale Anforderungen zu behalten und einen Teil der Verantwortung mittragen.

Ein weiteres Beispiel für den Umgang mit Unsicherheit durch formale Anforderungen wird in einem Ausschnitt aus einer anderen Teambesprechung deutlich, in der ein anderer Fall eines anderen Mitarbeiters (MA) besprochen wird:

104 MA: [...] Ja, dann wollen wir uns nämlich dann in [Ort] treffen um diese Fragen zu erörtern und zu gucken,

105 MB: Pass auf.

106 MA: wie man da weiter mit umgeht.

- 107 MB: Ja, dann
musst du richtig – also ich würde das machen, dass du das auch
richtig formal machst.
- 108 MA: Ja.
- 109 MB: Dafür schriftlich einlädst und dann auch mit, also örtliche
Jugendamt und, und [Spitzenverband], also das ist ja ein richtig
offizieller Termin. Termin kannst ja vorher nochmal mit allen –
oder ist ja vielleicht auch schon abgestimmt, ne? Aber dass du
dann auch schreibst, so wie mit allen besprochen, örtliche Prü-
fung dann und dann, und der Spitzenverband ist ganz wichtig.
- 110 MA: Ja.
- 111 MC: Ja.
- 112 MD: Jugendamt.
- 113 MC: Und das, jetzt aus meiner Sicht, die Informationen, die wir
bisher haben, sollten wir eher in die Richtung werten, dass die-
ser Mensch nicht nur abgemahnt wird,
- 114 ME: geht ja überhaupt nicht
- 115 MC: ich mein jetzt der Mitarbeiter, sondern, wenn
der Träger von sich aus, und so wars ja
- 116 ME: und wenn das jetzt
- 117 MC: eigentlich auch ABGESPROCHEN, dass
der Träger von sich aus den rausschmeißt, ne?
- 118 MA: mmh
- 119 MC: Wenn er das nicht macht dann,
- 120 ME: kriegt er ne Tätigkeitsunter-
sagung
- 121 MC: dann kriegt er von uns ne Tätigkeitsuntersagung. aber dazu
müssen wir nochmal gucken, gibt es diese Protokolle, ne? Was
steht da drin, und
- 122 ME: Was wir aber dazu tun müssen,
[MC], ist diesen Menschen anhören
- 123 MC: und dann müssen wir diesen Menschen anhö-
ren, genau
- 124 ME: schriftlich, das können wir, kannst du jetzt schon auffordern.
- 125 MA: Hab ich, hab ich schon.
- 126 ME: Genau, dass der zu diesen Vorkommnissen ne schriftliche
- 127 MC: da
haben wir ja gerade [vom anderen LJA in NRW]
- 128 ME: ja, mmh
- 129 MC: Bescheid bekommen zur Anhörung, das
können wir exemplarisch dann auch verwenden.
- 130 ME: Damit wir da keinen Formfehler begehen.
- 131 MB: Und was auch sinnvoll ist, wenn du dann die örtliche Prüfung
machst, also jetzt bei – da ist jetzt ja auch schon ganz viel im
Vorfeld – dass du dich mit [MD] zusammensetzt und ihr euch in so
nen Fragenkatalog, nen schriftlichen – dass du das schonmal,
dass man das so durchgeht und dass man so für sich so ne Struk-
tur hat, was man, was man da abfragen will.

Zuvor hatte MA von einem Fall von Missständen in einer Einrichtung und Fehlverhalten eines Mitarbeiters berichtet. Auch hier hatte der betreffende Mitarbeiter bisher noch keinen solchen Fall in seiner Zeit als Aufsichtsmitarbeiter, im Unterschied zum vorherigen Beispiel handelt es sich allerdings hier um einen Mitarbeiter, der tatsächlich weniger Berufserfahrung besitzt. Die obige Passage beginnt mit dem Abschluss von MAs Fallbeschreibung, wo er berichtet, welche Schritte er als nächstes unternehmen wird („in [Ort] treffen um diese Fragen zu erörtern und zu gucken, wie man da weiter mit umgeht“; 104, 106). MB unterbricht ihn mit „Pass auf“ (105), das als Marker dafür interpretiert werden kann, dass danach eine wichtige, zu beachtende Aussage folgt. Wörtlich verstanden impliziert „Pass auf“ eine drohende Gefahr und ein gewisses Risiko. Der Gefahr ist zu begegnen, indem man MBs Empfehlung folgt und „richtig formal“ (107) handelt. Der Ratschlag des erfahreneren MB ist zunächst stark direktiv formuliert („dann musst du“; 107), wird aber sofort durch den Einschub „also ich würde das machen“ (107) abgemildert. Dass MB sich veranlasst sieht, relativ ausführlich (sogar mit einem Formulierungsvorschlag für ein Anschreiben) auf die formal notwendigen Verfahrensschritte hinzuweisen (109), bestätigt, dass es sich bei diesem formalen Vorgehen um besondere Situationen handelt, die erstens nur als Ausnahme vorkommen, die zweitens ein Risiko für die Behörde implizieren und die drittens deswegen eine besondere Sorgfalt erfordern. Auch die Aussage „das ist ja ein richtig offizieller Termin“ (109) impliziert, dass übliche Ortstermine nicht diesen Formalisierungsgrad aufweisen.

Die „Absprache“ (117) mit dem Träger erscheint widersprüchlich zur Formulierung „von sich aus“ (117). Durch die „Absprache“ wurde offenbar zunächst kooperativ eine Verbindlichkeit mit dem Träger erzeugt, dieser hat sich also gegenüber der Behörde zu einer bestimmten Aktion informell selbst verpflichtet. Der Träger – so legt es die Formulierung nahe – wird hier jedoch nicht vollständig „von sich aus“ tätig, sondern kommt durch eigene Aktion dem hoheitlichen Handeln der Behörde zuvor. Diese Stelle zeigt, dass bereits potenzielle hoheitliche Eingriffe zu Effekten führen, selbst wenn diese Möglichkeiten nicht ausgeschöpft werden. Dass die Aktion des Trägers nicht abgewartet wird, sondern die Tätigkeitsuntersagung bereits formal vorbereitet wird (Stellungnahme des Mitarbeiters wurde angefordert, 125), unterstreicht, dass die Behörde grundsätzlich zu dieser Handlung bereit ist.

Im Kontext der notwendigen Anhörung des betreffenden Erziehers wird auch ein Arbeitspapier des anderen LJAs erwähnt, das verwendet werden

kann (127, 129), „damit wir da keinen Formfehler begehen“ (130). Insbesondere im letzten Satz wird besonders deutlich, dass es um diese Gefahr des Formfehlers geht, die hier droht und die das versammelte Team sehr ernst zu nehmen scheint. Interessant ist auch, dass diese Notwendigkeiten eigentlich nicht diskutiert werden, auch scheint MA zumindest einige der Vorschläge bereits eigenständig in die Tat umgesetzt zu haben („hab ich schon“, 125). Insgesamt scheint es hier eher um eine gemeinsame Vergewisserung zu gehen, dass in diesem Fall ein besonders sorgfältiges Vorgehen nötig ist und um eine intersubjektive Prüfung der einzelnen Vorgehensschritte.

Ebenfalls interessant ist MBs Ratschlag, „für sich so ne Struktur“ (131) anhand eines situationsbezogen erstellten Fragebogens aufzubauen und dabei einen Kollegen zu Hilfe zu nehmen. Das impliziert einerseits, dass es keine standardisierten Vorgehensweisen gibt, wie man in dieser Behörde mit Fällen dieser Art umgeht (was mit der Seltenheit ihres Auftretens begründet sein könnte), andererseits impliziert es – ähnlich wie im anderen Beispiel oben – dass die Verantwortungsübertragung auf einen einzelnen Mitarbeiter aufgrund der komplexen fachlichen und vor allem formalen Anforderungen als Überforderung betrachtet wird.

H. Unbestimmter Begriff der Gleichartigkeit

Diese hohe Anforderung – bis hin zur Überforderung – als Einzelperson stets fachlich sinnvoll und formal korrekt zu handeln, wird auch in einem weiteren Beispiel beschrieben:

- 56 MF: Und umso mehr Druck wir kriegen, umso mehr stehen wir jetzt als Kollegen langsam auch zusammen und sehen gar keine Chance mehr, es durchzuhalten, weil es gehört für uns als Kollegen ne sehr hohe Konfliktbereitschaft dazu, Konfliktfähigkeit. Und Sie können sich vorstellen dass ich mir in so ner Geschichte durchaus vorstellen könnte, zu ZWEIT in so ein Gespräch zu fahren.
- 57 I: mmh
- 58 MF: Und ich hab hier einfach – hab ich dann jetzt – Einer gegen,
- 59 I: mmh
- 60 MF:
wieviel hab ich, Sechs [Anmerkung: gemeint sind Gesprächspartner auf Trägerseite]?
- 61 I: Sechs, ja.
- 62 MF: Wieviel Kraft kann ma//, wie oft kann man das?
- 63 I: mmh
- 64 MF: Also ich find, das kost' Kraft. Und dann kommt Dokumentation, dann kommt im eigenen Hause das nochmal kommunizieren rauf und runter. Das ist dann nur eine Geschichte von der – also ich, ich erzähl ihnen, komm immer aufs Gleiche raus, es ist einfach nicht zu schaffen [lacht].

- 65 I: mmh [10 Sekunden Pause] Und der Punkt, der das so schwer macht, das zu vertreten, was, was ist genau der Knackpunkt sozusagen? [...]
- 66 MF: Ich finde, dass da Kraft zu gehört, alleine gegen fünf oder sechs Menschen zu argumentieren und da Oberwasser zu behalten. Und die Gefahr, dass man da Zugeständnisse macht, die subjektiv motiviert sind, find ich hoch.
- 67 I: mmh
- 68 MF: Und dass man nicht immer gleich gut drauf ist und nicht immer gleich viel Kraft ist das eine.
- 69 I: mmh
- 70 MF: Und [6 Sekunden Pause] wär mal interessant zu gucken, ob wir alle so [lacht] so durchsetzungsfähig sind untereinander. Und ich finds keinen guten Fachstandard, sowas alleine machen zu müssen.
- 71 I: mmh
- 72 MF: Also – kann immer mal fragen, kann mal jemand noch mitkommen. Aber das ist ja bei der Personalbesetzung dann auch nur auf einzelne Punkte festgelegt [...]

DokAX, 56-72

Auch hier wird die eigene Position als schwach und angreifbar dargestellt. Insbesondere wird die Auseinandersetzung mit Träger- und Einrichtungsvertretern (es geht in dem erwähnten Gespräch um die Gruppengröße und den Personalschlüssel) hier als eine Diskussion geschildert, in der sich MF gegen die anwesenden Vertreter von Träger, Einrichtung, Kostenträger und Spitzenverband argumentativ (mit Verhandlungsgeschick) durchsetzen muss („zu argumentieren und da Oberwasser zu behalten“, 66). Seine Position in dieser Auseinandersetzung nimmt MF als eine unter „Druck“ (56) wahr. Dieser Druck, das wird durch hier nicht zitierten Kontext deutlich, meint insbesondere, dass Träger und Kostenträger ins Feld führen, dass sie selbst wirtschaftlich unter Druck stehen und deshalb beispielsweise eine bestimmte geforderte Personalausstattung nicht finanzieren können. Auch betonten sie in dem hier thematisierten Gespräch, dass vorhandene Mindeststandards nicht verbindlich seien und es daher rechtlich möglich sei, Ausnahmen zuzulassen. Es handelt sich bei der hier thematisierten Diskussion also nicht primär um eine pädagogisch-fachliche, sondern um eine, in der ökonomische Aspekte im Zentrum stehen. Dies erschwert eine „Argumentation“ MFs, da hier keine Überzeugung von guter pädagogische Praxis notwendig ist, sondern die Auseinandersetzung betrifft die Frage, ob die normativen Setzungen MFs durch die sechs Gesprächspartner akzeptiert werden. Der Konflikt, der in Absatz 56 genannt wird, bezieht sich also auf den Konflikt zwischen geforderter Mindestausstattung und der Leistungswilligkeit der Einrichtungs- und Kostenträger vor dem Hintergrund knapper Ressourcen. Er

kann in dieser Form nur deshalb auftreten, weil die vorhandenen Mindeststandards durch die Aufsichtsbehörde nur als Orientierungsbasis für Betriebserlaubnisse verwendet werden können, nicht jedoch als verbindliche Grundlage. Dieser Konflikt wird von MF als sehr schwerwiegend empfunden, da er eine „sehr hohe Konfliktbereitschaft“ (56) als erforderlich beschreibt. Ziel der Diskussion ist es aus MFs Sicht, „durchzuhalten“ (56), das bedeutet, keine „Zugeständnisse [zu machen], die subjektiv motiviert sind“ (66). Als entscheidend dafür, ob es gelingt, die nötige Konfliktbereitschaft bzw Konfliktfähigkeit (56) an den Tag zu legen, um „Oberwasser zu behalten“ (66), wird „Kraft“ (62, 64, 68) genannt, die aufgebracht werden muss. „Kraft“ wird hier als eine persönliche Eigenschaft beschrieben, also in der Bedeutung einer psychischen Stärke. Darauf deutet auch der Verweis auf „subjektive Motive“ (66) hin. Denn genannt werden hier nicht eher konstante Eigenschaften wie „Kompetenz“ oder „Verhandlungsgeschick“, sondern eben „Kraft“. Da diese Kraft aus seiner Sicht nicht unbegrenzt vorhanden ist („wie oft kann man das?“, 62) und auch von der „Tagesform“ abhängig ist („dass man nicht immer gleich gut drauf ist“, 68), ist es aus MFs Sicht wünschenswert, konfliktträchtige Gespräche nicht alleine, sondern zu zweit durchführen zu können (56, 66, 70), um solche Schwankungen auszugleichen. Da diese Möglichkeit im Moment nur in Ausnahmefällen besteht (72), bescheinigt er seiner eigenen Behörde in dieser Hinsicht „keinen guten Fachstandard“ (70).

Da der Konflikt sich also um eine normative Setzung entspannt, ist es MF nicht möglich, die Gesprächspartner durch gute Argumente davon zu überzeugen, seine Position anzuerkennen. MF muss sich auf seine Autorität bzw. Legitimität berufen, die ihn dazu berechtigt, derlei Entscheidungen zu treffen. Beide Seiten wollen – wie aus Kontextwissen gefolgert werden kann – augenscheinlich ein Eskalieren des Konfliktes hin zu einer juristischen Auseinandersetzung vermeiden. Die Verhandlung wird daher zwischenzeitlich zu einem Kräfteressen, um zu prüfen, welche Seite zu Zugeständnissen bereit ist. Die Gegenseite ist aus Sicht von MF aufgrund ihrer personellen Überlegenheit in einer besseren Situation, gegen die er sich nur mit Mühe behaupten kann.

Ein Kernproblem dieser konflikthaften Gespräche erläutert MF auf Nachfrage kurz darauf folgendermaßen:

- 89 I: Aber die Tatsache, überhaupt in so Gespräche so reinzugehen entsprechend und sich so auf der Ebene, wie das jetzt auch passiert, so auszutauschen, halten Sie schon für die richtige Arbeitsform oder Variante?

- 90 MF: Ich halte es für richtig, für gleichartige Behandlung unterschiedlicher Träger
- 91 I: mmh
- 92 MF: einzutreten.
- 93 I: mmh
- 94 MF: Und, wenn es dafür keine Verständigung gibt, finde ich, können wir nicht einfach einknicken, nur weil der Druck so groß ist.
- 95 I: mmh
- 96 MF: Also, es gibt ja zwei Möglichkeiten, entweder sorg ich für die Gleichartigkeit oder ich richte mich danach, wie stark gerade der Gegendruck ist.

DokAX, 89-96

Ein zentraler Begriff ist also „Gleichartigkeit“, wie es oben bereits anklang. Gerade in dem Trägersgespräch, um das es hier geht, ist die eigentliche „Verhandlungsmasse“ die Frage, inwieweit der betreffende Träger und seine Einrichtung als „gleichartig“ betrachtet werden können und ob somit die Standards anderer Einrichtungen auf diesen konkreten Fall übertragen werden können. Unsicherheit in der Durchsetzung eigener Maßstäbe besteht also nicht nur hinsichtlich des unklaren Kindeswohlbegriffs und der daraus folgenden Schwierigkeit, überhaupt Standards zu bestimmen. Denn selbst wenn es vereinbarte Richtlinien wie für die Personalausstattung gibt, entsteht Unsicherheit in deren Anwendung aufgrund des unbestimmten Begriffs der „Gleichartigkeit“. Denn gleichartige Träger müssen durch die Behörde gleich behandelt werden, Verhandlungsspielräume ergeben sich vor allem dann, wenn eine Einrichtung als nicht gleichartig beurteilt wird. Andererseits besteht bei Abweichungen immer die Gefahr, dass die These der Unterschiedlichkeit später nicht mehr aufrecht erhalten werden kann, und eine einmal genehmigte Ausnahme als neuer Maßstab auch von anderen Einrichtungen betrachtet werden kann. Der allgemeine Standard würde dann untergraben werden. Interessant ist dabei, dass es MF zwar wichtig ist, diese Standards zu halten (das wird insbesondere in hier nicht zitierten Passagen deutlich), jedoch plädiert er hier nicht für eine formale Stärkung dieser Standards und eine Reduzierung von Ermessensspielräumen, was eine Reduzierung des möglichen Drucks bedeuten würde, den Träger und Kostenträger aufbauen können. Sondern er wünscht sich in erster Linie eine bessere personelle und zeitliche Ausstattung, um sich gegen den Druck besser behaupten zu können.

Die Unterstützung durch Kollegen bildet also nicht nur eine „Rückenstütze“ dadurch, dass diese dabei helfen, keine Formfehler zu begehen und an alle notwendigen Verfahrensschritte zu denken. Sondern Kollegen kön-

nen auch als psychologische Unterstützung in schwierigen Verhandlungen dienen und die Durchsetzungsfähigkeit steigern. Auch könnte dies mögliche Zugeständnisse aufgrund fehlender „Konfliktbereitschaft“ – also zu geringer „Kraft“ um normative Positionen zu verteidigen – reduzieren.

I. Durchsetzbarkeit nicht formaler Mindestvoraussetzungen

Ein weiteres Beispiel dafür, dass nicht formal festgelegte Mindeststandards eine hohe Anforderung an die Aufsichtsmitarbeiter darstellen, liefert die folgende Passage. Ein Mitarbeiter reflektiert darin den ersten Ortsbesuch bei einem neuen Antragssteller, der die Eröffnung einer ersten Einrichtung plant:

- 14 MH: [...] Eigentlich steht das ja mehr oder weniger sehr auf der Kippe, das ganze Projekt, dass die das wahrscheinlich nicht machen können. Weil es Gott sei Dank für mich an den Räumen scheitert. Die andere Sache ist schwieriger mit dieser Leitungssache.
- 15 I: mmh
- 16 MH: [...] Ja, gut, das was ich mich immer frage, mich selber, ist: Wo hätte ich noch klarer sein müssen? Hätte ich jetzt klarer sagen müssen, „Sie müssen jetzt zwei Jahre Leitungserfahrung haben, sonst geht’s gar nicht“? Ne? Da hab ich [dem Antragssteller] auch andere Wege aufgemacht mit der Fortbildung jetzt. Da bin ich jetzt – weiß ich nicht, kann sein, dass das verkehrt war, es besser gewesen wäre zu sagen, „Nee, [der Antragssteller] muss das auf jeden Fall haben, sonst könnt ich [ihn] nicht als Leitung anerkennen“.
- 17 I: mmh [7 Sekunden Pause]
- 18 MH: Bei den Räumen oben ist das gleiche. Also, wir entscheiden ja nichts gegen das Bauamt.
- 19 I: mmh
- 20 MH: Das können wir ja auch gar nicht, weil wir ja in der Betriebserlaubnis drin haben, dass die Vorschriften anderer
- 21 I: mmh
- 22 MH: Institutionen berücksichtigt oder beachtet werden müssen. Ich hätte mich auch anders verhalten können, ich hätte ja auch sagen können, „Die Räume, die werden vom Bauamt nicht genehmigt, können Sie von ausgehen. Und deswegen genehmige ich die auch nicht“. Und damit wären wir am Ende gewesen.
- 23 I: mmh
- 24 MH: Und ich hätte noch klarer sein können. Das ist aber was, das begleitet mich immer [lacht]. Ich bin schon so orientiert, auch immer wieder nochmal zu gucken, was könnte trotzdem noch gehen, ne?

DokVR, 14-24

MH nennt hier zwei mögliche Gründe, die nach seiner Darstellung zu einer sofortigen Ablehnung des Antrags auf Betriebserlaubnis hätten führen können, nämlich fehlende Leitungserfahrung und Mängel der räumli-

chen Bedingungen. MH stellt beide Gründe so dar, als hätten sie aus seiner Sicht eine Ablehnung jeweils ausreichend legitimieren können, da er sagt „Ich hätte mich auch anders verhalten können“ (22). Wenn MH also die Betriebserlaubnis hätte verweigern wollen, hätte er dies bereits während der Besichtigung tun können. Stattdessen nutzte er seinen Ermessensspielraum dazu aus, „nochmal zu gucken, was könnte trotzdem noch gehen“ (24) und machte hinsichtlich der fehlenden Leitungserfahrung das Angebot, diese gegebenenfalls durch Fortbildungen zu kompensieren. MH begründet diese Entscheidung damit, dass er „so orientiert“ (24) sei. Sein professionelles Handeln stützt sich hier also auf eine persönliche Eigenschaft bzw. Haltung von sich, statt auf unsichere Rahmenbedingungen, fehlendes Spezialwissen oder anderes. Zugleich thematisiert er seine eigene Unsicherheit hinsichtlich dieser Entscheidung („weiß ich nicht, kann sein, dass das verkehrt war“, 16). Dass MH unsicher ist, ob sein Aufzeigen „andere[r] Wege“ (16) eine gute Entscheidung war, zeigt sich auch in dem Ausspruch „Weil es Gott sei Dank für mich an den Räumen scheitert“ (14). In „Gott sei Dank“ kommt eine Erleichterung zum Ausdruck, die sich darauf bezieht, dass MH die Konsequenzen seiner persönlichen Entscheidung zur Abweichung von vereinbarten Regelungen nicht tragen muss. Nicht ganz klar ist, welche Konsequenzen dies hätten sein können, wenn es nicht an den Räumen gescheitert wäre. Die Erleichterung könnte sich entweder darauf beziehen, dass MH seine Entscheidung nicht weiter begründen und weiterverfolgen muss, was möglicherweise mühsam für die weitere Fallbearbeitung sein könnte (die Ausnahme müsste festgehalten und begründet werden, Fortbildungen müssten später kontrolliert werden etc.). Es könnte aber auch sein, dass MH seine Entscheidung bereut, weil er den Antragssteller im Nachhinein doch nicht für ausreichend geeignet hält und die vorgeschlagene Fortbildung dies nicht substanziell verändert hätte.

Um den Vorgang besser zu verstehen, fragt der Interviewer noch einmal nach den genauen Gründen für die Nicht-Anwendung möglicher Ablehnungsgründe:

35 I: Was hat Sie dazu bewogen, das so zu –

36 MH: aufzumachen?

37 I: mmh

38 MH: Die Bewertung [seiner; des Antragsstellers] fachlichen Arbeit bis – oder die Gewichtung, dass [er] schon zwei bis drei Jahre diese Arbeit zumindest im Praktischen tut, dass [er] nicht fremd ist in dem ganzen Bereich [...]

39 I: mmh

- 40 MH: Und das heißt, wir haben häufig mit Trägern, die so beides nicht haben, die Leitungserfahrung nicht haben, aber auch nicht unbedingt die Erfahrung in genau diesem Arbeitsfeld, was die machen wollen
- 41 I: mmh
- 42 MH: und dann, dann geht das gar nicht.
- 43 I: mmh
- 44 MH: Und [Antragssteller] hat ja – diesen einen Teil hat [er] ja eigentlich. Was [ihm] fehlt ist wirk// – Also [er] hat – die inhaltliche Arbeit kennt [er], da weiß [er], was auf [ihn] zukommt. Aber der Overheadbereich, der fehlt.
- 45 I: mmh
- 46 MH: Und das war meine Überlegung, den kann man ja vielleicht auch draufsatteln.
- 47 I: mmh
- 48 MH: So. Ja das war der Hintergrund. Und es ist ja nicht so, dass wir keine Ausnahmen machen, ne? Davon mal abgesehen. Wir machen ja immer wieder, in bestimmten Konstellationen also – da – theoretisch wär das – kann ich mir das so vorstellen, dass das in Ordnung ist.
- 49 I: mmh
- 50 [5 Sekunden Pause]
- 51 MH: Ob das für [Antragssteller] jetzt das Richtige ist, wie gesagt –

DokVR, 35-51

Auf die Nachfrage nennt MH hier als Grund für seine Entscheidung, von einer rigiden Regelanwendung abzuweichen, dass es sich – im Gegensatz zu anderen Fällen – hier nicht um eine Situation gehandelt habe, in der eine Zulassung „gar nicht“ (42) gegangen wäre, d. h. die Voraussetzungen eindeutig nicht gegeben waren. Ein solcher zwingender Ablehnungsgrund sei das Fehlen von „Erfahrung in genau diesem Arbeitsfeld, was die machen wollen“ (40). Die fehlende Leitungserfahrung („Overheadbereich“, 44) wird durch MH also als weniger wichtig bewertet als Praxiserfahrung allgemein und grundsätzlich als eine Rechtfertigung, „Ausnahmen zu machen“ (48) wahrgenommen. MH schränkt diese Ausnahmemöglichkeit jedoch ein und hält sie nur „in bestimmten Konstellationen“ (48) für zulässig. In der Formulierung „theoretisch wär das – kann ich mir das so vorstellen, dass das in Ordnung ist“ (48) kommt einerseits eine gewisse Unsicherheit zum Ausdruck, andererseits betont MH, dass dieses Vorgehen „theoretisch“ angesichts der Bedingungen vertretbar wäre. Da dieser Abschnitt nach einer kurzen Pause abgeschlossen wird mit „Ob das für [Antragssteller] jetzt das Richtige ist“ (51), macht deutlich, dass MH diesen vorstellbaren Fall in dieser konkreten Situation mit genau diesem Antragssteller als zweifelhaft betrachtet. Die obige Unsicherheit MHs bezieht sich also in erster Linie darauf, ob er einen aus seiner

Sicht vorhandenen Ermessensspielraum zugunsten eines bestimmten Trägers ausnutzt oder nicht. Als Begründung dafür, eine Ausnahme zu machen, nennt MH als erstes, dass und warum er die Möglichkeit dazu hatte, also dass es überhaupt einen Ermessensspielraum gab. Die einzelnen genannten Gründe beziehen sich entsprechend auch auf den „theoretischen“ Fall. Auf die besonderen Umstände der hier zu bewertenden konkreten Personen geht MH nur im letzten Absatz kurz und zweifelnd ein. Dies spricht dafür, dass, obwohl er konkrete Kriterien benennen kann, die sein Ausnahmevergehen hinreichend legitimieren würden, weitere, fachlich oder formal schwer greifbare Faktoren eine Rolle spielen, die ihn die Eignung der Einrichtung bezweifeln lassen. Trotzdem entscheidet MH sich gegen eine rigide Auslegung der Vorschriften und für einen kooperativen und wohlwollenden Umgang, der subjektiv eine ambivalente und unsichere Haltung zur eigenen Entscheidung auslöst.

Letztlich steht hier also die grundsätzliche „Orientierung“ MHs hin zu Trägern („was könnte trotzdem noch gehen“, 24) einem intuitiven Zweifel im Einzelfall¹⁹³ gegenüber. Für die im Gespräch thematisierte Entscheidung MHs setzte sich die „Trägerorientierung“ gewissermaßen gegen die Intuition durch. Unklar bleibt in dieser Passage, wodurch genau diese Orientierung begründet ist, was also MH dazu veranlasste, in diesem Zweifelsfall danach zu handeln, statt – was ebenfalls denkbar wäre – nach der Durchsetzung höchstmöglicher Standards zu streben. Die im vorigen Kapitel genannte Gefahr, „dass man da Zugeständnisse macht, die subjektiv motiviert sind“ (DokAX, 66) bzw. fehlende „Kraft“ (DokAX, 62), sich gegen Trägerinteressen durchzusetzen, könnte theoretisch eine Ursache sein. Eine grundsätzlich fehlende „Konfliktbereitschaft“ (DokAX, 56) erscheint jedoch unwahrscheinlich, da MH in anderen Gesprächen im Beobachtungszeitraum auch konflikthafte Themen ansprach. Vielmehr scheint selbst bei eigentlich vorhandener Konfliktbereitschaft der genannte Druck dann besonders hoch zu sein, wenn für Entscheidungen zu Ungunsten des Trägers allein persönliches Ermessen ausschlaggebend wäre und keine weiteren Legitimationsaspekte angeführt werden können. Problematisch ist es offenbar also weniger, einen Konflikt als Stellvertreter der Behörde auszutragen, was der Fall wäre, wenn ein Mitarbeiter in einer Konfliktsituation die klare Linie der Behörde verteidigt. Im Fall von MH scheint die Schwierigkeit im eigenverantwortlichen *Ziehen* dieser Linie zu liegen. Dies gilt offenbar auch dann, wenn die Frage der

¹⁹³ Dieser Zweifel an der Eignung des Trägers wird in hier nicht zitierten Passagen noch etwas deutlicher.

Gleichartigkeit (die im obigen Kapitel ausschlaggebend war) unstrittig ist. In diesem Fall geht es also weniger um „Konfliktbereitschaft“ als vielmehr um eine Bereitschaft zur normativen Setzung von Standards. Abhängig scheint das Empfinden dieses Drucks und sein Umgang damit von der persönlichen „Orientierung“, d. h. dem Selbstverständnis der eigenen Rolle gegenüber dem Träger zu sein.

Festzuhalten ist, dass vorhandene Ermessensspielräume – auch wenn sie notwendig sein mögen – potenziell eine Drucksituation für die Aufsichtsmitarbeiter darstellen und Unsicherheit auslösen können, durch die es auch zu Fehlentscheidungen kommen kann. Gibt es keine strukturellen Entlastungen für solche Situationen, kann die Ausgestaltung von Ermessensspielräumen auch von persönlichen Eigenschaften, wie „Kraft“ oder der persönlichen „Orientierung“, geprägt werden. Treten aufgrund individuell verschiedenen Umgangs mit Ermessensspielräumen Konflikte im Team auf (wie dies im vorigen Kapitel anklang), kann deshalb die Situation entstehen, dass die „Schuld“ für die Unterschiede maßgeblich persönlichen Eigenschaften angelastet und somit eine Lösung des Konfliktes erschwert wird. Zugrunde liegt aber ein strukturelles Defizit. Als eine Möglichkeit der Entlastung wurde bereits im vorigen Kapitel die Verteilung der Verantwortung auf mehrere Personen genannt. Eine andere Möglichkeit könnte darin bestehen, formale Verfahrensregeln für den Umgang mit Ausnahmen zu formulieren.

J. Fachfremde Anforderungen

Ein bisher noch nicht explizit diskutierter auslösender Faktor für Unsicherheit besteht in der enormen fachlichen Breite möglicher relevanter Aufsichts- und Beratungsthemen, die bereits in der Liste der angesprochenen Themen während der Trägergespräche deutlich wird (siehe Kapitel 1.8.2). Ein Beispiel wird durch MB genannt:

12 MB: Also für [...] Träger hat das den Vorteil, diese Honorarkräfte werden nur dann bezahlt, wenn sie wirklich betreuen, ne? [...] Bei den Individualpädagogen wär das so, die hätten [bei einer Festanstellung] Leerlauf.

13 I: mmh

14 MB: Hätten keine Betreuung und müssten bezahlt werden. So und da sagen die, das wollen wir nicht, ne? Und da ist für uns die Schwierigkeit, in welche Richtung bewegen wir uns? Aus Sicht der Aufsicht kommen wir den pädagogisch gut nachvollziehbaren Vorstellungen nach und sagen, „okay, das könnt ihr so machen“. Oder sagen wir stringent, die anderen Gesetzmäßigkeiten, die durch Behörden vertreten werden, ob die jetzt schwachsinnig sind oder nicht, setzen wir im Grunde eins zu eins durch. Also schließen wir uns beispielsweise den höchst unterschiedlichen juristischen

- Auffassungen im Steuerrecht an. Die einen sagen, „das können die so machen“, ne?
- 15 I: mmh
- 16 MB: Die sind umsatzsteuerbefreit und so weiter und so fort. Und die andern sagen, „das könnt ihr nicht machen“. So und da haben wir als Landesjugendämter, sag ich jetzt einmal allgemein, ein riesengroßes Problem. [...] Das ist nämlich eigentlich gar nicht unsere Baustelle.
- 17 I: mmh
- 18 MB: Wir haben von Steuerrecht überhaupt keine Ahnung.
- 19 I: mmh
- 20 MB: Ne? Vom Baurecht haben wir das sehr bedingt, also heute so Pläne angucken, das können wir im Regelfall gut. Die meisten männlichen Kollegen – deshalb, weil irgendwie immer irgendwas mit Bau, Frickelei zu tun – haben sich damit mal befasst, ja?
- 21 I: mmh
- 22 MB: Wir haben aber im Notfall hier auch Architekten im Hause, [...] die wir mitnehmen können.
- 23 I: mmh
- 24 MB: So. Aber bei solchen Sachen, wen sollen wir mitnehmen? Wir haben da keinen.
- 25 I: mmh
- 26 MB: Ja? Und da fragen wir uns schon, kann durch ne Fehlentscheidung ne potenzielle Kindeswohlgefährdung entstehen, ne? So nach dem Motto, weil wir jetzt gerade sagen, wir müssen das so in diese Richtung durchsetzen, gefährden wir vielleicht ein Betreuungsverhältnis, sind also potenziell Kindeswohlgefährdend. Oder aber bewegen wir uns da auf sehr sandigem Boden, weil wir da indirekt steuerrechtliche Aussagen machen, die wir gar nicht halten können, ne?

DokeK, 12-26

MB berichtet von zwei für Sozialpädagogen fachfremden Themen, mit denen die Aufsichtsmitarbeiter im Rahmen ihrer Tätigkeit konfrontiert werden, nämlich „Steuerrecht“ (14) und „Baurecht“ (20). Während er von einer ausreichenden Fachkenntnis für das Baurecht ausgeht („das können wir im Regelfall gut“, 20), fehlt diese für den Bereich des Steuerrechts offenbar völlig („überhaupt keine Ahnung“, 18). Für beide Bereiche scheint es keine besonderen Schulungen seitens der Behörde zu geben, denn auch die baurechtlichen Kenntnisse führt MB vor allem auf zufälliges bzw. privates Interesse der Mitarbeiter zurück („Die meisten männlichen Kollegen – deshalb, weil irgendwie immer irgendwas mit Bau, Frickelei zu tun“, 20). Andererseits scheint auch ohne solches privates Interesse eine ausreichende Fachkompetenz möglich zu sein, denn die weiblichen Mitarbeiter werden durch MB nicht von der Bewertung ausgeschlossen, dass sie im Regelfall ebenfalls gut „Pläne angucken“ (20) könnten. Wie diese dann anderweitig erlangt werden konnte, wird hier

nicht deutlich. Als strukturelle Unterstützung in diesem Bereich wird aber der Architekt innerhalb der Behörde genannt, der „im Notfall“ (22) hinzugezogen werden kann. Für das Steuerrecht gibt es solche Ressourcen nicht, wodurch laut MB die Gefahr besteht, dass aufgrund von Unwissenheit behördliche Anweisungen getätigt werden, die steuerlich rechtswidrig und dadurch in ihrer Stabilität gefährdet sind. In der Darstellung MBs fällt auf, dass er den Bereich des Steuerrechts als insgesamt schwer durchschaubar und widersprüchlich darstellt („höchst unterschiedlich[e] juristisch[e] Auffassungen“, 14). Damit begründet er, dass er als Fachfremder („gar nicht unsere Baustelle“, 16) – im Gegensatz zum offenbar übersichtlicheren Baurecht – hier keine Möglichkeit sieht, durch persönliches Engagement die entsprechenden Fachkenntnisse zu erwerben. Darin wird also die Schwierigkeit deutlich, selbst in einer vergleichsweise großen Organisation wie dem Landschaftsverband ausreichend Ressourcen für die vielfältigen Anforderungen der Aufsichtstätigkeit vorzuhalten.

K. Diskrepanz zwischen politischen Äußerungen und praktischen Anforderungen

Eine weitere Problematik nennt MB im Anschluss an die oben zitierte Passage.

- ²⁷ MB: [...] Also, wir sind, glaube ich, ganz gut zuhause in diesen klassischen Bereichen der Jugendhilfe, ne? Heilpädagogische Gruppen, stationäre Maßnahmen, Intensivgruppen. Wo wir schon ins Schleudern kommen, ist bei den Fragestellungen im Rahmen der Aufsicht, wenn ne Einrichtung sagt, „Wir haben Gruppen oder wir haben Klientel, die zumindest temporär in ihrer Freiheit beschränkt werden müssen.“ Was machen wir da? Die müssen das – wir müssen die beschränken, weil sie eigen- und fremdgefährdend sind. So. Da hat’s vor Jahren hier heiße Auseinandersetzungen gegeben, die sogar an den Landesjugendhilfeausschuss gegangen sind und wo irgendwie mal – das ist ne politische Entscheidung gewesen – „Wir machen das niemals, das ist Teufelszeug, ne? Eigentlich wie die Satansmusik. Machen wir nie und der Landschaftsverband verbietet das per se.“ Das führte da zu dem – nicht nur wir, sondern [der andere Landschaftsverband] in der Aussage auch – wobei, ich weiß nicht ob Ihnen [Einrichtungsname, in der geschlossene Unterbringung stattfindet] bekannt ist? [I nickt] Okay, [die Einrichtung] gabs da schon, das hat man dann ausgeblendet. Und wir dann in der Bredouille waren und eigentlich immer noch sind, zu sagen, „Okay, wir müssen akzeptieren dass es Kinder und Jugendliche gibt, die sind so gefährdend, dass man die Allgemeinheit vor denen schützen muss. Aber WIE eben?“ So. Vor allem wenn andere Systeme nicht funktionieren. Also man kann Keinen forensisch unterbringen, wenn er nicht gerade aktuell was Strafbares gemacht hat, sag ich mal, oder ins heilpädagogische Heim unterbringen, weil er nicht achtzehn ist

oder so. So, und wo dann die Einrichtung sagt, „Was machen wir denn dann? Was können wir machen, damit wir die Sicherung aller Betroffenen wahrnehmen?“ So und dann hatten wir hier ne Situation und haben die eigentlich noch, dass HOCHoffiziell es heißt, geschlossene Unterbringung, ob jetzt – ne? – ich sag mal, in institutionalisierter Form, machen wir schonmal gar nicht.

28 [Unterbrechung durch Anruf]

29 MB: Ne? Also in institutionalisierter Form machen wir gar nicht und – da klaffen Theorie und Praxis auseinander.

30 I: mmh

31 MB: Weil, der [andere Landschaftsverband] sagt ähnlich, sagt Gleiches. [Es gibt aber geschlossene Unterbringung im Zuständigkeitsbereich], klassisch institutionalisiert.

32 I: mmh

33 MB: Ja? Und wir hier rumrudern, ne?

DokEK, 27-33

Hier beschreibt MB die Situation, dass eine politische Entscheidung zur geschlossenen Unterbringung aufgrund ungelöster praktischer Herausforderungen nicht von der Aufsichtsbehörde umgesetzt werden kann. Er kritisiert die politische Entscheidung dahingehend, dass bestehende Angebote „ausgeblendet“ (27) wurden und entsprechend keine Lösung zum Umgang mit diesen Angeboten erarbeitet wurde. Die politische Willensäußerung war also nur einseitig und beinhaltete weder Verfahrenshilfen noch alternative Modelle zum Umgang mit dem bestehenden Problem der Selbst- und Fremdgefährdung durch manche Jugendliche. Die Aufsichtsbehörde befindet sich dadurch laut MB in einer „Bredouille“ (27), also in einer bedrängten und unangenehmen Situation. Dadurch, dass die politische Entscheidung in der Wahrnehmung von MB bestehende Realitäten leugnet, „klaffen Theorie und Praxis auseinander“ (29). Da nicht alle Bedingungen und Ambivalenzen berücksichtigt wurden, kann die „Praxis“ keine Handlungssicherheit durch die „Theorie“ gewinnen. Für die Aufsichtsbehörde ergibt sich daraus, dass sie einerseits einen pragmatischen Umgang mit konkreten, praktischen Herausforderungen finden muss, die das Wohl von Kindern und Jugendlichen unmittelbar berühren. Andererseits fehlt ihr dabei die normative „Rückendeckung“ durch die Politik, weil sie mit ihren Handlungen einigen politischen Aussagen widerspricht. Hierdurch entsteht eine Unsicherheit („wir hier rumrudern“, 33), die ursächlich auf praxisferne politische Entscheidungen zurückzuführen ist und durch die Behörde selbst nicht aufgelöst werden kann. Ein Teil der normativen Verantwortung politischer Akteure wird durch solche – laut dieser Darstellung realitätsfernen – Äußerungen auf die Behörde übertragen.

2.5.2 Hilfen und Strategien zur Gewinnung von Sicherheit

A. Vorhandene „unverrückbare“ Mindeststandards als Orientierung

Zur Notwendigkeit eines pragmatischen Umgangs mit den Bedürfnissen von Einrichtungs- und Kostenträgern bietet ein Gespräch mit einem anderen Mitarbeiter Hinweise:

- 1 I: Wie funktioniert das dann, wenn so ein Konflikt auftritt zwischen: Sie sagen „Mindeststandard“ und der Mensch vom Jugendamt sagt aber „Wir wissen nicht, wie wir das bezahlen sollen“?
- 2 MZ: Dann ist es im Prinzip – also es gibt für uns so unverrückbare Mindeststandards, die im Rahmenvertrag, sag ich mal, sozusagen festgeschrieben sind. Und dann kann ich dann auch nur sagen „Liebe Leute, den Rahmenvertrag habt ihr auch unterschrieben, eure Vertretung, kommunale Stelle. Wenn ihr meint, ihr könnt den nicht mehr halten, dann ist es ein anderer Weg, den ihr gehen müsst. Dann müsst ihr im Prinzip in eurem Gremium dafür plädieren, den Rahmenvertrag zu kündigen und neue Kriterien auszuhandeln.“ Die sind für mich auch unverrückbar. Und das ist im Prinzip dann auch ne Sache, die ein Jugendamt auch einsieht. Andere Kriterien sind jetzt so speziell nicht benannt, wie zum Beispiel so Zimmergrößen.
- 3 I: mmh
- 4 MZ: Und da muss ich dann auch so sehen, wenn ich sage, „Zwölf Quadratmeter für ein Einzelzimmer ist das, was ich fordere“ und das Jugendamt sagt, „Hier haben wir noch ne gute Sache, das sind aber nur zehn“. Dann muss ich auch in der Lage sein, zu sagen, wenn ich vor Ort bin und sage, „Nee, das gefällt mir“, weil es zum Beispiel im Flurbereich noch die Möglichkeit gibt, nen Schrank reinzustellen und so, haben wir im Zimmer wieder selber mehr Platz. Ich glaub, ne gewisse Kulanz und auch nen gewissen pragmatischen Ansatz, der muss erkennbar sein. So dass das Jugendamt auch merkt, wir kommen in bestimmten Sachen, wir kommen ihm da auch entgegen. Und ich glaube, wenn das sich so ein bisschen austariert, dann ist das eigentlich ne gute Sache. Aber bestimmte Sachen sind halt nicht zu diskutieren, das muss man dann eben auch sagen.

DokRP, 1-4

„Mindeststandards“, die erstens auf einem breiten Konsens beruhen und die zweitens schriftlich fixiert sind, bedeuten für den Aufsichtsmitarbeiter eine starke argumentative Entlastung. Der Verantwortung für die normative – und dadurch nicht rational valide definierbare – Festsetzung bestimmter quantitativer Kriterien (wie Personalschlüssel) wird durch die am Rahmenvertrag beteiligten Institutionen mitgetragen. Durch MZ wird die Gültigkeit dieser Werte und damit die Entlastung von der Verantwortung, alleine eigene Grenzen ziehen zu müssen, auch nicht in Frage gestellt („Die sind für mich auch unverrückbar“, 3). Aus juristischer Sicht ist die Verbindlichkeit der Regelungen des Rahmenvertrages für die

Betriebserlaubnis zwar mindestens fraglich (siehe Kapitel I.3.1.5), jedoch geht in dem vorliegenden Gespräch nicht um die Auseinandersetzung mit einem Einrichtungsträger, sondern mit dem kostentragenden Jugendamt. Dieses ist im Abschluss von einzelnen LEQ-Vereinbarungen mit den Trägern an die Vorgaben des Rahmenvertrages durchaus gebunden.

Der hier beschriebene Pragmatismus bezieht sich auf das Verständnis, dass auf „Äußerlichkeiten“ wie Raumgrößen bezogene Qualitätsstandards nicht buchstabengetreu erfüllt werden müssen, sondern dass der Mitarbeiter die Intention der Regelung interpretiert und aufgrund der Komplexität von Einrichtungen unter Wahrung dieses Sinngehaltes von der buchstabengetreuen Anwendung abweichen kann. Fraglich ist, inwieweit Einigkeit dahingehend herrscht, welche Mindeststandards „unverrückbar“ sind und welche nicht. Dies betrifft vor allem solche, die nicht auf einem breiten Konsens beruhen, sondern die durch das Landesjugendamt (oder die beiden Landesjugendämter in NRW gemeinsam) festgesetzt wurden. Dazu sei auch an das Problem der Bestimmung von „Gleichartigkeit“ erinnert (Kapitel 2.5.1 H).

Interessant ist, dass die „Kulanz“ (4) hier auch als Signal des Entgegenkommens und damit als vertrauensbildende Maßnahme in Richtung des Jugendamtes beschrieben wird („So dass das Jugendamt auch merkt, [...] wir kommen ihm da auch entgegen“, 4). Kulantes Handeln hat für MZ also auch eine strategische Dimension zur Verbesserung des Verhältnisses zu anderen Akteuren. Als handlungsleitende Motive vermischen sich offenbar immer wieder solche, die direkt auf den Schutz von Kindern und der Sicherung ihres Wohls anwendbar sind, mit solchen, die diesem Ziel nur mittelbar dienen, indem sie etwa die Beziehungsqualität zu Trägern oder Jugendämtern verbessern.

B. Fachliche Intuition als Strategie

In der folgenden Passage geht es um die Aussagekraft von Konzeptpapieren, die für den Antrag auf Betriebserlaubnis eingereicht werden müssen:

51 MG: Und da ist ein Konzept erstmal ne Worthülse.

52 I: Mmh. Und was hilft Ihnen da dabei, damit umzugehen mit diesen Hüllen und knapper Zeit und irgendwie aber das einzuschätzen?

53 MG: Also ich entscheide mich da für ne Aushandlung, wie ich das gerade auch gemacht hab, ich möchte möglichst ne Zusammenfassung des Konzepts, mit dem die arbeiten.

54 I: mmh

55 MG: Dann guck ich mir das Konzept an und hab möglicherweise weitere Fragen. Oder mir stehen die Haare zu Berge oder es überzeugt mich. Und je nachdem, was ich für ne Reaktion habe und was

ich für ein Gefühl hab, so nach dem Motto, da kann ich die Verantwortung für übernehmen, das wirkt für mich stimmig und überzeugend, da kann ich auch zu stehen, dann schreib ich mein Okay drunter oder hefte es einfach ab. Oder eben ich sag „nee, da müssen wir nochmal miteinander reden“,

56 I: mmh

57 MG: da hab ich Assoziationen zu, wo ich kein gutes Gefühl hab oder was ich mit meinem Gewissen nicht verantworten kann oder was auch immer. Das ist schlecht pauschal zu beantworten, sondern ist eigentlich immer wieder die permanente Aushandlung, was ist gemeint? Und ist das ethisch verantwortbar, ist das akzeptabel oder, wenn ich unsicher bin, setz ich mich mit drei, vier Kollegen zusammen und mach ne kollegiale Beratung: „Das und das hab ich vernommen, was ist da eure Einschätzung?“.

DokRT, 51-57

Mit dem Begriff der „Worthülse“ (51) weist MG zunächst darauf hin, dass Konzeptpapiere nur virtuelle Einschätzungen der tatsächlichen Erziehungsqualität erlauben. Was tatsächlich in Einrichtungen passiert, lässt sich aus Konzepten nicht ableiten. Da Konzepte aber laut Gesetz zu den wichtigsten Instrumenten der Betriebserlaubniserteilung gehören, folgt die Nachfrage, wie MG mit dieser Unsicherheit umgeht (52). Hier verwendet MG den Begriff der „Aushandlung“ (53), der in Absatz 57 wiederholt und konkretisiert wird. Die „Aushandlung“ bezieht sich darauf, im Gespräch mit dem Träger herauszufinden, „was ist gemeint?“ (57). Dass dafür gerade dieser Begriff verwendet wird, statt etwa „Interpretation“ zu sagen, deutet darauf hin, dass nur die Interaktion mit dem Träger die entscheidenden Hinweise geben kann, und dass eine alleinige Interpretation dieses Konzepttextes nicht ausreicht, um zu erkennen, was sich hinter den „Worthülsen“ verbirgt. Interessant ist, dass MG das Konzept auch nicht in erster Linie nach bestimmten festen Kriterien abprüft (jedenfalls benennt er das hier nicht, dieser Aspekt scheint also nicht vordergründig wichtig zu sein), sondern dass im Vordergrund steht, welche „Reaktion“ (55), welches „Gefühl“ (55) er beim Lesen des Konzeptes empfindet oder welche „Assoziationen“ (57) aufkommen. Dieses Vorgehen erscheint zunächst recht zufällig und unsystematisch. Das bewusste Einsetzen der eigenen fachlichen Intuition scheint jedoch aus Sicht von MG eine durchaus taugliche Möglichkeit zu sein, vor dem Hintergrund knapper Zeit (wie in der Frage des Interviewers impliziert; 52) auf mögliche Probleme zu stoßen, die bei einer rein „sachlichen“ Prüfung der „Worthülsen“ nicht vollständig rational begründbar wären. Es ist also aus MGs Perspektive nicht zielführend, ein Konzept nur sachlich auf den genauen Inhalt zu prüfen, da die Inhalte des Konzeptes ohnehin nicht direkt mit der dort gelebten Realität in Verbindung zu bringen sind. Das Konzept ist vielmehr auch ein Anhaltspunkt, einen intuitiven Eindruck von einem Träger und dessen

Vorhaben zu gewinnen. Da dieses intuitive Vorgehen nicht immer zuverlässig ist, bietet auch hier die „kollegiale Beratung“ (57) eine Möglichkeit, die eigene Intuition einer Prüfung zu unterziehen.

Gleichzeitig ist die zitierte Passage ein weiteres Beispiel dafür, dass es nur eine geringe Sicherheit durch festgelegte Verfahren gibt; vielmehr fällt ein großer Teil der Verantwortung auch hinsichtlich des eigenen Vorgehens dem einzelnen Aufsichtsmitarbeiter zu. Er muss selbst entscheiden, ob er sich in seiner eigenen Einschätzung sicher ist und hat grundsätzlich nur die Kollegen als Referenz. Insgesamt stellen diese Passagen die hohe Bedeutung der kollegialen Unterstützung heraus. Da hier nur Aufsichtsbehörden untersucht wurden, in denen Teams aus mindestens fünf Fachkräften zusammengesetzt sind, wirft dies die weitergehende Forschungsfrage auf, wie andere Behörden, in denen weniger Kollegen zusammenarbeiten oder gar nur einzelne Fachkräfte mit den Aufgaben gemäß §§ 45 SGB VIII betraut sind, mit diesen Unsicherheiten umgehen.

Die fachliche Intuition oder ein „Gefühl“ für eine Einrichtung zu bekommen, ist nicht nur bei der Prüfung von Konzepten relevant, sondern auch bei Ortsbesuchen und Gesprächen. Die folgende Passage stammt aus einer Teambesprechung und ist als direkte Antwort auf die Problematik zu verstehen, dass die Behörde praktisch ohnmächtig dahingehend sei, Missstände in Einrichtungen selbstständig aufzudecken, also die „Stecknadel im Heuhaufen“ (DokSH, 10) zu finden.

- ³⁰ MH: [Die Konsequenz aus der beschriebenen Ohnmacht] hieße ja, macht wieder Regelbesuche, seid wieder, was weiß ich, alle anderthalb Jahre oder zwei Jahre in den Einrichtungen und dann ist diese Problematik irgendwie vom Tisch. Das glaub ich nicht, das wird auch nicht passieren. Nur, was auf der andern Seite stärker passiert, und das denk ich, ist glaub ich so ein wesentliches Instrument, was wir auch haben: Du kriegst einfach mehr mit in den Einrichtungen, auch so was so atmosphärisch läuft oder so. Und das, denk ich, ist für mich eigentlich immer so ein ganz wesentlicher Punkt, der unsere Arbeit auch bestimmt. Also jetzt ohne konkret sagen zu können, also da ist irgendwie, was weiß ich, ne Steckdose kaputt oder da werden Kinder misshandelt oder da läuft was nicht. Aber ich glaube schon, dass man so atmosphärisch einfach mitkriegt, so, was in den Einrichtungen läuft. Und das, glaub ich, ist so ein wichtiger Anhaltspunkt, den man nicht unterschätzen sollte.

DokSH, 30

Hier wird das Gefühl dafür, „was so atmosphärisch läuft“, als „wichtiger Anhaltspunkt“ bezeichnet, der die „Arbeit auch bestimmt“. Hier wiederholt sich, dass dieses Gefühl durch die Mitarbeiter selbst als durchaus

verlässlich geschätzt und als notwendig bewertet wird. Ähnlich wie im obigen Fall dient es als „Anhaltspunkt“, der es ermöglicht, bei einem schlechten Gefühl „anzuhalten“ und genauer zu prüfen.

Was genau dieses Gefühl beinhaltet und wodurch es beeinflusst wird, ist nicht ganz eindeutig zu bestimmen. In einem Beispiel, das jedoch nicht unbedingt repräsentativ ist, wird es näher erläutert:

- 74 MI: Also, so, ich finde das vom Gesamt her stimmig, ne? Es gibt zum Beispiel – du kommst zum Beispiel in Häuser, die sind tip-top. Alles super, bestens alles farblich abgestimmt, wo du aber denkst, „uuar, hier möchte ich aber kein Kind sein“, ne? Es ist so, ich sag mal, was so ein Haus ausstrahlt, ne? Was so ne Atmosphäre ist.

Dok00, 74

In diesem Fall bezieht sich das Gefühl hinsichtlich der Atmosphäre vor allem auf ein eigenes Hineinversetzen in die Perspektive eines Kindes („hier möchte ich aber kein Kind sein“). Dieses Hineinversetzen ist nicht vordergründig ein rationales Reflektieren, sondern findet bei MI auch auf emotionaler Ebene statt, wie der negative, ablehnende Emotionen wiedergebende Ausruf („uuar“) zeigt. Schwierig erscheint dabei die Subjektivität, was jedoch (an anderer, hier nicht zitierter Stelle) durch MI auch so reflektiert wird. Denn, dass MI selbst in einem Haus als Kind nicht wohnen wollte, bedeutet nicht automatisch, dass sich nicht möglicherweise andere Kinder dort wohlfühlen können. Der persönliche Eindruck darf also nicht ohne Weiteres verallgemeinert werden.

Eine dritte Aussage lässt ebenfalls darauf schließen, wie Eindrücke entstehen können:

- 191 MJ: Dann guckt man sich das Personal vielleicht an und das Umfeld, und man kann sich die Sauberkeit angucken und man kann gucken ob die Kinder zum Beispiel so – ob die alle Fernsehapparate auf dem Zimmer stehen haben.
- 192 I: mmh
- 193 MJ: Nur als ein so’n Punkt.
- 194 I: mmh
- 195 MJ: Und wie sieht das so aus, wie sieht die – aber, ich meine, man schaut im Grunde genommen so auf die Oberfläche. Was letztendlich nachher – das sieht man ja bei den Problemfällen – was dann so TATSächlich da passiert, das ist ja [pustet aus] – was so an menschlicher Qualität, an pädagogischer Qualität, was an Wertschätzung da ist, das nimmste ja [pustet aus] – nimmt man schon was wahr, aber so, dass man da jetzt vielleicht sagen könnte, so geht das GAR nicht, das ist dann schon eher selten. Oder nur ein Problemfall, wo man dann halt feststellen kann, dass die Leute eigentlich an dem, was sie da tun, gar kein Interesse haben oder nur ein finanzielles.

196 [15 Sekunden Pause]

197 MJ: Man sieht ja auch, ob sich Mitarbeiter einbringen, wie so die Gruppe aussieht.

198 I: mmh

199 MJ: Ob das alles da kahl ist und alles nur 08/15 und billig, oder ob die sich richtig reinhängen, das alles ganz nett machen.

DokZM, 191-199

MJ antwortet hier auf die Frage des Verfassers, worauf er achte, wenn er sich Einrichtungen ansieht. Dabei nennt er einige Kriterien, die er als „Oberfläche“ (195) bezeichnet. Im Unterschied zu anderen Meinungen überwiegt bei ihm die eher negative Bewertung der Schlüsse, die aus solchen oberflächlichen Eindrücken gezogen werden können. Man nehme zwar „schon was wahr“ (195), aber dies führe „eher selten“ (195) dazu, dass man daraus auch hoheitliche Rechte ableiten könnte („dass man [...] sagen könnte, so geht das GAR nicht“, 195). Diese Ohnmachts-Aspekte, die an anderer Stelle bereits ausführlich besprochen wurden, benennt MJ, fährt aber danach mit den Möglichkeiten fort, die er besitzt. Ausgehend von seinem Verweis auf die Motivation der Einrichtungsmitarbeiter am Ende von Absatz 195 schließt er nach einer längeren Pause an, indem er beschreibt, dass sich aus der Gestaltung der Einrichtung auch Hinweise auf Engagement und Motive der Mitarbeiter ziehen lassen. Dass er dort einen relativ extremen Gegensatz nennt („alles da kahl [...] und alles nur 08/15 und billig“ versus „alles ganz nett“, 199), lässt sich so interpretieren, dass wohl nur solche Extremfälle zu einer höheren subjektiven Erwartungsstabilität führen können. Für MJ führt der persönliche Eindruck also nicht automatisch zu einer höheren subjektiven Erwartungsstabilität, bietet aber die Chance, in besonderen Fällen auch Indizien zu sammeln und hilfreiche Schlüsse zu ziehen, die das weitere Vorgehen beeinflussen können. Auch wird insgesamt in hier nicht zitierten Passagen konstatiert, dass hin und wieder auch Einrichtungen besichtigt werden, in denen bereits die oberflächlich sichtbaren Zustände als so schlecht bewertet wurden, dass sie für sich genommen bereits eine Intervention legitimierten.

Neben dem Eindruck von der Atmosphäre in einem Haus kommt die fachliche Intuition auch in Gesprächen mit Erziehern zum Tragen.

321 MI: Ich gucke mir jetzt quasi die Räumlichkeiten an. Also jetzt mal rein theoretisch bräuchte ich da jetzt nur hinzufahren, einmal durch die Räume gehen und dann würd ich wieder verschwinden.

322 I: Ja.

323 MI: Aber das macht man natürlich nicht, das ist ja irgendwie auch – bisschen komisch.

324 I: mmh

- 325 MI: Sondern, ja, man kommt dann ein bisschen – fragt nochmal über die Motivation oder so. Und diese Gespräche finde ich auch wichtig, weil es denn doch – ich sag mal, dann kommen irgendwelche Sachen zur Sprache, das ist manchmal auch Zufall oder so, wo man sagt, da muss man vielleicht nochmal aufpassen oder gucken, oder dem Träger sagt, oder – ja, wo man dann auch nochmal ein bisschen nachfragt, wie ist die persönliche Situation, also, dass es dann auch schonmal vorkommen kann, dass ich hinterher sage, „also die Voraussetzungen stimmen zwar FORMAL“
- 326 I: mmh
- 327 MI: Aber da finde ich – hab ich jetzt nen Fall gehabt, da war noch ne jüngere Frau, wo ich gesagt habe, „also wenn Sie das wirklich so machen wollen, dann gehen Sie in die“ – hatte auch keine Erfahrungen in der stationären Jugendhilfe – „dann arbeiten Sie nochmal irgendwo in der Gruppe und dann können Sie das machen, aber zum jetzigen Zeitpunkt ist mein Gefühl und mein Eindruck, dass das so nicht passt“.
- 328 I: mmh
- 329 MI: Und das war auch der des Jugendamtes, die mit waren. Und dann hab ich gesagt, „ich mach das nicht“, da hat der Träger ziemlich dumm geguckt.
- 330 I: mmh
- 331 MI: Ne? Also das kommt auch vor, und auf dem Hintergrund ist es dann auch immer sinnvoll, ja, dann auch nochmal ein Gespräch zu führen, aber das ist relativ knapp und hat wenig – also ich sag mal, also jetzt wird jetzt nicht systematisch alles so abgearbeitet wie jetzt bei der Einrichtung oder bei nem neuen Träger.
- 332 I: mmh

DokLG, 321-332

MI beschreibt hier, dass er den im formalen Ablauf vorgesehenen Ortsbesuch vor der Erstgenehmigung einer SPLG auch dazu nutzt, um mit den Erziehern (die dort aufgrund des familienähnlichen Settings eine besondere Rolle wahrnehmen) ins Gespräch zu kommen. Gespräche dieser Art folgen keinem systematischen Verlauf („dann kommen irgendwelche Sachen zur Sprache, das ist manchmal auch Zufall“, 325). Zu beachten ist jedoch, dass MI bei anderen Gesprächsanlässen sehr wohl auch eine konkrete Vorbereitung gutheißt („systematisch [...] wie jetzt bei der Einrichtung oder nem neuen Träger“, 331). Die intuitive Vorgehensweise betrifft also zunächst nur derartige Kennenlerngespräche. Interessant ist, dass MI dabei sowohl Beispiele für weniger direktive Vorschläge („da muss man vielleicht nochmal aufpassen“, 325) nennt als auch ein Beispiel für stark direktives Verhalten („ich mach das nicht“, 329). Das zeigt, dass auch informelle Gespräche zu einer subjektiven und intuitiven Bewertung („mein Gefühl und mein Eindruck“, 327) durch den Aufsichtsmitarbeiter führen können und dass dieser Eindruck nicht nur als Beratungsanlass genutzt wird, sondern auch den Ausschlag geben kann,

direktiv vorzugehen. Im obigen Beispiel verweist MI noch auf die Bewertung des Jugendamtes (329), die mit seiner Einschätzung übereinstimmte. Nicht ganz klar ist, wie MI gehandelt hätte, wenn das Jugendamt widersprochen hätte, jedenfalls war die zweite Meinung aber ein diese Intuition bestärkender Faktor.

Insgesamt wird auch hier deutlich, dass die fachliche Intuition für einen großen Teil der Aufgaben der Behördenmitarbeiter handlungsleitend eingesetzt werden kann und ausreichend subjektive Erwartungsstabilität spenden kann, um auch Entscheidungen für intervenierendes Verhalten zu begründen. Interessant ist, dass die Mitarbeiter sich also von dem (juristischen) Begründungszwang ihrer Eingriffe nicht zwangsläufig in ihren Aussagen beschränken lassen, sondern dass sie teilweise auch dann intervenieren, wenn eine intersubjektiv nachvollziehbare Begründung (noch) nicht ausformuliert ist. Dies funktioniert in den genannten Beispielen jedenfalls dann, wenn der Träger diese Aussagen akzeptiert. Wie auch an anderen Beispielen in diesem Bericht deutlich wird, orientieren sich die Handlungen der Aufsichtsmitarbeitern gegenüber den Träger in vielen Fällen zunächst an der subjektiven Bewertung, die sowohl von fachlich reflektierten wie auch von (fachlich-)intuitiven Einschätzungen bestimmt wird. Die Frage der juristischen Bewertung stellt sich in diesen Fällen nur bei Bedarf, d. h. bei Widerstand. Man kann jedoch davon ausgehen, dass zur fachlichen Intuition auch eine juristische Komponente gehört, also ein Gefühl dafür, inwieweit die Behörde eingreifen darf oder nicht. Das wird daran deutlich, dass die Grenzen der eigenen Befugnisse und die unterschiedlichen Verantwortlichkeiten von Trägern, Einrichtungen und Jugendämtern praktisch in jedem Gespräch thematisiert werden. Festzuhalten ist jedoch, dass die genaue Grenze der eigenen Eingriffsbefugnis nicht unbedingt zunächst genau juristisch geprüft wird, sondern zumindest bei alltäglichen Fällen die professionelle und intuitive Bewertung das vordergründig Handlungsleitende ist.

C. Fallbeispiel für Vergewisserung bei individueller Unsicherheit

Im Folgenden wird exemplarisch dargestellt, wie ein Mitarbeiter bei individueller Unsicherheit vorgeht:

[Kontext: MA besucht eine Lebensgemeinschaft im Rahmen eines Erstbesuches, dabei schaut er die Räume an, spricht mit dem betreuenden Ehepaar und einem Trägervertreter. Dabei spricht MA unter anderem auch mögliche Probleme an, die die Betreuung von Kindern mit sich bringen kann. Ergebnis des Gespräches ist, dass er eine Betriebserlaubnis für einen Platz (durch Träger waren zwei Plätze geplant) in Aussicht stellt, mit der Option, später

- auf zwei Plätze zu erhöhen. Auf der Rückfahrt sagt er folgendes:]
- 3 MA: So. Das war da jetzt auch schon ne spezifische Idylle [lacht].
- 4 I: [lacht]
- 5 MA: So ne Art Biotop.
[...]
- 13 MA: Und sonst, das ist schon, also ich sag jetzt mal schon, das ist schon ne spezielle Familie, so würd ich das sagen.
14 [...]
- 15 MA: So ne bestimmte Idylle.
- 16 I: Wie meinen Sie das?
- 17 MA: Wie mein ich das, das ist so schwer zu sagen. [11 Sekunden Pause]
- 18 I: Im Vergleich zu anderen oder [11 Sekunden Pause]
- 19 MA: Wie soll ich das sagen, manche Sachen sind schwer zu formulieren, wobei man dann ja auch dann immer das auch sagen sollte. Also, sag ich jetzt mal so, was ich bei der Frau nicht einschätzen kann – also bei manchen wird jetzt dann also sehr stark auch, ich sag jetzt mal, auch nochmal so’n fachlicher Aspekt deutlich.
- 20 I: mmh
- 21 MA: Und das ist mir bei ihr, ich sag mal, auch wenn sie Diplompädagogin ist, ist mir gar nicht so ganz klar. Also so, ich glaub die ist, die, und so – das war ja auch ganz eindeutig, dass so eine Motivation ist, also dass die erstmal eher nicht fachlich ist, sondern familiär.
- 22 I: mmh
- 23 MA: Wobei das natürlich bei allen immer ne Rolle spielt.
- 24 I: mmh
- 25 MA: So. Also was ich denke, dass da Kinder gut aufgehoben sind, ne? Wenn das passt, und – aber es war, ist halt so, ja, wie soll man das sagen, es ist so ein gewisses GeHUDDel irgendwie, ne? Also oben da bei den Kindern, das fand ich ganz schön, also so. Vielleicht ist es auch natürlich, wenn so’n Haus, wenn man jetzt noch nicht die finanziellen Möglichkeiten hat, das jetzt so umzubauen wie man’s will – das mag auch ne Rolle spielen, ne?
- 26 I: mmh
- 27 MA: Also da gäb’s jetzt keine Gründe zu sagen, das geht nicht. Ich fand, also was ich jetzt, was ich auch wichtig finde, ist – oder gut, wenn sie sagen, wir haben schonmal was mitgekriegt, ne?
- 28 I: mmh
- 29 MA: Auch wie schwierig Kinder sind, wenn da – das ist natürlich nicht ne Voraussetzung, aber manche – also wenn die Leute zu naiv sind, dann ist das immer eher schlecht, ne?
- 30 I: mmh
- 31 MA: Das. Und, ja, Voraussetzung ist ja immer, dass es passt.

MA äußert zunächst, dass es sich nicht um einen Routinefall handelte, sondern dass die besuchte SPLG-Familie eine „spezielle“ (13) war. In den Begriffen „spezifische Idylle“ (3, 15) und „Biotop“ (5) wird eine gewisse Distanzierung deutlich, wobei MA jedoch keine eindeutig negative Bewertung abgibt. Der Begriff des „Biotops“ impliziert erstens eine gewisse „unzivilisierte“ Unordentlichkeit, zweitens einen abgegrenzten Bereich und drittens einen gerade durch diese Unterscheidung zur Umgebung besonders geschützten Lebensraum. Deutlich wird jedenfalls auch hier, dass das Vorgefundene ungewöhnlich ist. Aus diesem ungewöhnlichen, aber nicht eindeutig negativen Eindruck resultiert eine gewisse Unsicherheit MAs, wie die Situation zu bewerten ist. Mit dieser eigenen Unsicherheit geht MA reflektiert um („manche Sachen sind schwer zu formulieren, wobei man dann ja auch dann immer das auch sagen sollte“, 19).

Irritiert hat MA offenbar zum einen der Zustand des Hauses (baulich zum Teil etwas improvisiert, etwa ein offenbar selbst eingebautes Badezimmer) und zum anderen die Motivation der Pädagogin. MA zählt diese Aspekte auf und prüft dann, inwieweit dies „Ausschlusskriterien“ sein könnten. Er findet jedoch zu allen Aspekten mögliche Relativierungen bzw. nicht negativ zu wertende Gründe: Beim Zustand des Hauses könnte die finanzielle Situation ursächlich sein, statt dass die Ursachen in der Persönlichkeitsstruktur der Bewohner liegen müssen (25); eine „familiäre“ Motivation ist auch bei anderen zu finden, die eine SPLG betreiben (23). Keine der Irritationen reicht deshalb aus, um die Betriebserlaubnis zu versagen. Dem gegenüber stellt MA eine positive Erfahrung aus dem Gespräch, dass die Betreiber nämlich nicht „zu naiv“ (29) seien. Entscheidend scheint in der Gesamtbewertung zu sein, dass MA denkt, „dass da Kinder gut aufgehoben sind“ (25), sofern „es passt“ (25, 31). Die Bewertung gilt also nicht uneingeschränkt für alle möglichen Kinder, sondern nur für solche, die dorthin „passen“. Damit verweist MA auch auf die Verantwortung des Jugendamtes und des Trägers, auf eine solche Passung zu achten (wie es grundsätzlich auch der gesetzlichen Rollenverteilung entspricht).

Formale Konsequenzen hat MAs Unsicherheit dennoch, da er zunächst nur einen Platz genehmigt. Auch ruft er am folgenden Tag noch einmal bei dem Trägervertreter an. MAs Äußerungen am Telefon werden anhand mitgeschriebener Notizen hier kurz zusammengefasst:

MA verdeutlicht zunächst, dass nur vom Bauamt abgenommene Räume von „unseren Kindern“ (gemeint sind Kinder in öffentlicher Erziehungs-

verantwortung) genutzt werden dürfen und ein von den SPLG-Betreibern selbst gebautes Badezimmer deshalb nicht von den Kindern benutzt werden darf. MA weist den Trägervertreter mehrfach auf dessen eigene Aufsichtsverantwortung hin („Das müssen Sie im Blick haben“). Da MAs Unsicherheit nicht ausreicht, um die BE zu verweigern, „aktiviert“ er den Träger, damit dieser seinerseits häufigeren Kontakt zur Familie aufnimmt. Dabei weist er gegenüber dem Träger auf die eigenen Bedenken und zum Teil negativen Bewertungen der Lage hin („ich weiß nicht, ob Struktur so ihre [der SPLG-Familie] Stärke ist“, „privat kann jeder leben wie er möchte, aber das war grenzwertig“; „hört sich vielleicht blöd an, aber die Äußerlichkeiten sind mir wirklich wichtig [damit Kinder auch geordnete Verhältnisse sehen]“). Auffällig ist dabei, dass MA wichtig zu sein scheint, dem Träger gegenüber nicht zu direktiv vorzugehen und seine Einschätzung anhand seiner Reaktion abzusichern. Dies wird beispielsweise darin deutlich, dass er nicht nur seinen Eindruck mitteilt, sondern auch nach dem des Trägervertreters fragt. Insgesamt scheint ihm wichtig zu sein, dass der Träger „freiwillig“ diese Aufgabe wahrnimmt, weil er sein Anliegen versteht. Dabei versetzt er sich auch in die Lage des Trägers („das ist ja auch ne schwierige Rolle, die Sie dann haben“; bei Konflikten könne der Träger darauf verweisen, dass MA dies verlangt habe, „ich bin dann ja auch gerne der Buhmann“). Auch bietet er Unterstützung an („Sie können mich [bei Fragen] immer gerne anrufen [...] dass ich dann auch nochmal beraten kann“). Nach dem Telefongespräch berichtet MA, der Trägervertreter habe Verständnis für die Einschätzung MAs geäußert. Der Anruf dient also dadurch der Herstellung größerer Sicherheit, dass erstens der Träger an seine Verantwortung erinnert wird und damit sichergestellt ist, dass MA seine zum Teil negativen Eindrücke zwar nicht direkt selbst weiterverfolgen kann, aber dies an den Träger delegiert hat. Zweitens dient der Anruf einer Verstärkung der persönlichen Beziehung zwischen MA und dem Trägervertreter. Drittens fungiert er auch als Feedback für MA, indem er den Eindruck des Trägervertreters mitgeteilt bekommt, der sich in diesem Fall mit seinem eigenen übereinzustimmen scheint.

In der nächsten Teambesprechung einige Tage später wird der Fall erneut von MA eingebracht:

- 40 MA: Ja ich hab eigentlich jetzt, ich sag jetzt mal, was Bemerkenswertes nicht. Das einzige, was mich jetzt wirklich beschäftigt hat, ich war letzte Woche in ner SPLG von [Trägername] und das war so ne grenzwertige Geschichte, also da war die Ausbildung in Ordnung, die Leute machten auch nen ganz vernünftigen Eindruck, aber der, also ich fand das Haus so ein bisschen

grenzwertig, so vom Gesamtzustand her. Und dann hab ich auch nochmal zweimal nachgekarrt, dass ich einmal nochmal hinterher gesagt hab, also, das eine Badezimmer darf von Jugendlichen nicht benutzt werden, das haben die so selber eingebaut, und dann hab ich auch nochmal nachgeschrieben, nämlich da war für mich die Frage, ob unter'm Dach, ob das mit Baugenehmigung ausgebaut wurde das Dach oder nicht, und wenn das nicht mit Baugenehmigung ist, dann gibt es unten noch ein Zimmer, was er benutzen könnte aber – das war sowas, ja, was, was MICH jetzt im Nachhinein unheimlich beschäftigt hat, aber was so – wo man irgendwie auch jetzt nicht so nen richtigen Punkt hat, zu sagen, das geht nicht. Und ich hab das dann auch [dem Trägervertreter] nochmal gesagt, [der] neu war also so auch, dass [er] da auch nochmal ein bisschen drauf achten soll. Ja, das war's eigentlich.

41 [8 Sekunden Pause]

42 MA: Ja, alles andere ist jetzt nicht so – war Alltagsgeschäft.

DokZ0, 40-42

Auf MAs Bericht erfolgt keine Reaktion durch das Team, so dass hier fraglich erscheint, warum MA überhaupt vorträgt. Er scheint dazu selbst widersprüchlicher Ansicht zu sein: Einerseits sagt MA, dass er nichts Bemerkenswertes habe, dann aber „das einzige, was mich jetzt wirklich beschäftigt hat“ (40). Weiter unten greift er die Formulierung noch einmal auf und bestärkt, dass es ihn „unheimlich beschäftigt“ (40). Dabei betont er das „MICH“ (40), stellt also heraus, dass er die Verunsicherung vor allem als eine subjektive wahrnimmt. Die Feststellung, dass „man irgendwie auch jetzt nicht so nen richtigen Punkt hat, zu sagen, das geht nicht“ (40), ist dagegen nicht als Frage an die Gruppe formuliert, sondern MA macht deutlich, dass eine Bewertung von ihm bereits vorgenommen wurde. Ein expliziter Grund, diesen Fall zu diskutieren, wird daher nicht deutlich, was sich auch in der fehlenden Reaktion des Teams zeigt.

Auffallend ist, dass MA die Eindrücke, die für ihn entscheidend für die Unsicherheit waren, nicht auf eine Weise wiedergibt, dass das Team sich ein Bild machen kann. Seine Darstellung „ich fand das Haus so ein bisschen grenzwertig“ (40) enthält zwar die Bewertung, nicht jedoch die Gründe für diese Bewertung, so dass sie für das Team nicht nachvollziehbar ist. Da MA im oben zitierten Gespräch bereits deutlich gemacht hat, dass seine Eindrücke schwer zu beschreiben seien, scheint hier deutlich zu werden, dass es schwierig sein kann, im Team Unsicherheit zu besprechen, wenn diese auf Eindrücken beruht, die kaum intersubjektiv nachvollziehbar sind. So scheint für das Team nicht deutlich zu werden, was genau MA an diesem Fall „unheimlich beschäftigt“ hat. Er erwähnt, dass es sich um einen Grenzfall handelte, beschreibt diesen jedoch nur mit

wenigen Stichworten. Es erscheint fraglich, ob MA tatsächlich mit einer Antwort gerechnet hat oder ob der Akt des Vortragens dadurch zur eigenen Sicherheit beiträgt, dass gerade keine Einwände kamen, sein Verhalten also (stillschweigend) gebilligt wird. Das Vortragen ohne Widerspruch scheint in diesem Fall deshalb insofern eine Form der Absicherung zu sein, indem MA auf diese Weise stillschweigend das Vertrauen des Teams ausgesprochen bekommt, Bewertungen richtig vorgenommen zu haben und angemessene Konsequenzen gezogen zu haben. Diese Form der „Absicherung“ wäre jedoch fragil, da keine explizite Stellungnahme des Teams erfolgt und daher nicht deutlich wird, ob es sich um Einverständnis oder um geteilte Unsicherheit handelt.

Zusammengefasst macht dieses Beispiel deutlich, dass das Sammeln von Informationen, ihre Bewertung und die Entscheidung über Konsequenzen im Alltag der Aufsichtsmitarbeiter durchaus von individueller Unsicherheit geprägt sein können und was mögliche Strategien sind, mit dieser Unsicherheit umzugehen. Wichtige Rollen spielen etwa die Interaktion mit dem Träger, in dessen Fähigkeiten MA offenbar größeres Vertrauen hat als in die der SPLG-Pädagogin, sowie eine Form subjektiver Absicherung dahingehend, dass das Team MA zutraut, Bewertungen und Entscheidungen eigenverantwortlich treffen zu können und nicht auf Nachvollziehbarkeit zu bestehen.

D. Sicherheit durch Fortbildung

Das Thema Sicherheit und Unsicherheit hat in dem weiten und komplexen Feld der stationären Erziehungshilfen auch damit zu tun, wie gut sich ein Aufsichtsmitarbeiter in den verschiedenen Bereichen dieses Feldes fachlich auskennt. Einige Mitarbeiter sind jeweils für einen speziellen Teilbereich thematisch zuständig und befassen sich daher mit manchen Fragestellungen intensiver als ihre Kollegen. Auf meine Nachfrage, inwieweit diese Art der Beschäftigung mit Themen auch Hilfe bietet für die alltägliche Aufsichtstätigkeit, äußert sich ein Mitarbeiter wie folgt:

13 MB: [...] Ich habs da nicht so bewusst, aber ich glaube, dass es mir was bringt in diesem Bereich, weil ich einfach sehr viel gelesen hab und auch immer noch lese. Und das schult ja oder gibt Informationen, die das natürlich füttern, ne? Also mit Hintergrundinformationen füttern.

14 I: mmh

15 MB: Ich merk das, mir fiel nochmal ein, ich mach auch, seit vielen vielen Jahren hab ich [Schwerpunktbereich]. Das ist nochmal ein spezieller Bereich, den auch jeder in der Aufsicht hat [...]. Hat auch jeder in der Aufsicht, aber ich mach seit fünfzehn Jah-

ren oder so Fortbildungen [Anmerkung: für Praktiker] in dem Bereich.

16 I: mmh

17 MB: Immer mit Referenten, bin aber immer dabei bei den Fortbildungen, weil ich gerne wissen möchte, mit was sind die beschäftigt. Und da merk ich das deutlich, also da mach ich auch die Arbeitshilfen für das Sachgebiet, da merk ich schon deutlich, dass ich da thematisch einfach tiefer drin bin. So, also da gibt, ich weiß gar nicht, ich glaub da, ja, da fühl ich mich sehr sicher in dem Bereich, da können die mit Fragen kommen, was sie wollen, also ich wüsste überall, ich wüsste immer was, ne? Weil ich so auf der einen Seite den theoretischen Hintergrund hab, weil ich viel gelesen hab auch in dem Bereich und gleichzeitig über die Fortbildungen ganz viel von dem mitgekriegt habe, womit die [Pädagogen] beschäftigt sind. Und das haben wir ja, normalerweise haben wir das ja gar nicht in unserem Feld. [...]

DokFY, 13-17

Mit dem Halbsatz „ich habs da nicht so bewusst“ (13) deutet MB etwas an, was auch in hier nicht zitierten Passagen ausgeführt wird, dass nämlich die spezielle Beschäftigung mit einem Themenbereich nicht unbedingt direkt überführbar ist in die Aufsichtstätigkeit und dass letztlich alle Kollegen sich mit allen Themen mehr oder weniger gut auskennen müssen. Es handelt sich um Wissensbestände, die alle Mitarbeiter für ihre Arbeit benötigen. Dennoch macht MB deutlich, dass er der Meinung ist, aus der besonders intensiven Beschäftigung mit einem Schwerpunktthema zumindest in dem hier gemeinten Bereich einen besonderen Nutzen zu ziehen und Sicherheit im Auftreten zu gewinnen. Das Lesen von Fachliteratur sorgt für „Hintergrundinformationen“ (13), die hier als „Futter“ bezeichnet werden, also als Material, das transformiert und dann als Nährstoff für darauf aufbauende eigene Leistungen genutzt wird. Zweitens scheint die Organisation von und Teilnahme an Fortbildungen, die eigentlich für Praktiker gedacht sind, besonders nützlich zu sein. Denn neben den Hintergrundinformationen erfährt MB dort, „womit die [Pädagogen] beschäftigt sind“ (17), was also aktuelle Probleme und Fragen der Praxis sind. Das wissenschaftliche Wissen der Fachliteratur erfährt dadurch einen validierenden Abgleich mit aktuellen und praktischen Fragen. Der Nutzen besteht im Folgenden: „da fühl ich mich sehr sicher in dem Bereich, da können die mit Fragen kommen, was sie wollen, also ich wüsste überall, ich wüsste immer was“ (17). In diesem Beispiel klingt daher an, dass auch die Rolle des fachlich kompetenten Fachberaters von Aufsichtsmitarbeitern gerne angenommen wird, wenn eine entsprechend hohe fachliche Sicherheit gegeben ist. Gleichzeitig wird deutlich, dass eine vertiefte Kenntnis, wie sie hier von MB beschrieben

Auch hier wird deutlich, dass es bisher kaum systematische Hilfestellungen seitens der Behörde für schwierige Gesprächssituationen gibt. Jedoch bietet das Landesjugendamt insgesamt Fortbildungen an, was durch die Mitarbeiter auch geschätzt wird. Diese erfordern aber Eigeninitiative („selber suchen“, 159).

2.5.3 Zusammenfassung: Unsicherheit und Sicherheit

Die Aufsichts- und Beratungstätigkeit der Behörde ist von zahlreichen Unsicherheitsfaktoren geprägt. Die Aufzählung ist nicht abschließend, aber fasst die oben besprochenen Aspekte zusammen:

- Erstens ist keine wirkliche „Auf-Sicht“ in Form einer technischen Überwachung von Erziehungsprozessen möglich, weil diese Prozesse zu komplex sind und die Ressourcen der Behörde bei Weitem nicht ausreichen. Aus eigener Kraft heraus Missstände aufzudecken wird mit der nahezu aussichtslosen Suche nach der „Nadel im Heuhaufen“ verglichen.
- Zweitens sind keine validen Qualitätsbewertungsverfahren vorhanden, die beispielsweise für eine gerechte Eignungsbeurteilung des Einrichtungspersonals sorgen könnten.
- Drittens sind die für die Aufsichtstätigkeit zentralen Rechtsbegriffe in sich unbestimmt, insbesondere die Begriffe der „Kindeswohlgefährdung“ und der „Gleichartigkeit“ von Einrichtungen. Bei ihrer Auslegung sind auch gesellschaftliche und politische Veränderungen relevant.
- Viertens sind die Aufsichtsmitarbeiter mit zahlreichen fachfremden Fragestellungen konfrontiert, für deren kompetente Beantwortung nicht immer ausreichende Ressourcen zur Verfügung stehen.
- Fünftens berücksichtigen politische Entscheidungen zur Tätigkeit der Aufsichtsbehörden nicht immer ausreichend die praktischen Herausforderungen des Arbeitsfeldes, woraus widersprüchliche Anforderungen an die Aufsichtsmitarbeiter entstehen.
- Sechstens erlaubt die vielfältige und sich verändernde Einrichtungslandschaft keine einfachen Standardisierungen, so dass eine Reduktion durch Verfahren und Mindestvoraussetzungen immer nur begrenzt möglich ist und immer Beurteilungsspielräume bleiben müssen. Daraus folgt eine hohe Anforderung an die Aufsichtsmitarbeiter, „flexibel“ zu agieren und sich auf immer wieder neue Konstellationen einzustellen. Dabei stehen sie unter dem Druck, einerseits für die Sicherstellung

des Kindeswohls sorgen zu müssen, andererseits aber auch innovative und flexibel agierende Einrichtungen in ihrer Arbeit nicht zu behindern. Für diesen Druck fehlen strukturelle Entlastungen, so dass persönliche Eigenschaften zum entscheidenden Kriterium werden können.

- Siebtens sind selbst für abgestimmte fachliche Positionierungen im Sinne von Arbeitshilfen, die die Komplexität zumindest graduell verringern und für Entlastung von individuellen normativen Entscheidungen sorgen, zu wenig Ressourcen vorhanden.
- Achtens sind Konzeptpapiere und auch sonstige Schriftstücke, die durch den Gesetzgeber als zentrale Elemente der Betriebserlaubniserteilung angesehen werden, für sich genommen nur „Worthülsen“. Sie haben also keine Aussagekraft hinsichtlich der „tatsächlichen“ Praxis in Einrichtungen.

Zusammenfassend ist die Behörde in der Selbstwahrnehmung in der Mitarbeiter in einer defizitären Situation: Sie verfügt nicht über ausreichende Informationen über die Einrichtung und über keine zuverlässigen Verfahren, diese einzuholen. Auch verfügt sie nicht über ausreichend Expertise zur Interpretation und Bewertung aller auftretenden Fachfragen. Vor diesem Hintergrund steht die Anforderung, aufgrund unbestimmter Rechtsbegriffe und nicht standardisierbarer Mindestvoraussetzungen eigenständig normative Grenzen gegenüber dem Träger ziehen zu müssen, in einem Spannungsverhältnis zu der grundsätzlichen Orientierung, schwierige Fragen kooperativ und konsensual mit dem Träger zu entscheiden. Dies führt zu Unsicherheiten hinsichtlich der eigenen Rolle.

Diesen Unsicherheitsfaktoren wird mit unterschiedlichen Strategien begegnet. Bei fachlichen Fragen kann die Beschäftigung mit Fachliteratur, die Teilnahme an Fortbildungen für Praktiker oder die Konsultation von Experten helfen. Jedoch sind die Aufsichtsmitarbeiter selbst dafür verantwortlich, sich diese Hilfen zu besorgen. Sie „bezahlen“ dafür mit einer Erhöhung ihrer kurzfristigen Arbeitsbelastung. In der Folge ist der jeweilige fachliche Fortbildungsstand individuell unterschiedlich und zum Teil „zufällig“.

Komplexitätsreduzierende und normative Entlastung bietende Arbeitshilfen werden kontinuierlich weiterentwickelt. Der dazu nötige Abstimmungsprozess mit den vielen Beteiligten (in zwei Landesjugendämtern) sowie die zu berücksichtigende Komplexität führen jedoch dazu, dass dies mit hohem Aufwand verbunden ist und mit den Entwicklungen der Praxis nicht mithalten kann. Problematisch ist weiterhin, dass solche

Richtlinien, auf die sich die Behörde selbst fachlich festlegt, immer „Hintertüren“ beinhalten müssen, um der Komplexität und Trägervielfalt Rechnung zu tragen. Sobald sie in Einzelfällen in Frage gestellt werden, besteht die Gefahr, dass sie nicht valide begründet werden können. Das gilt ebenso für die Orientierung an Rahmenverträgen und ähnlichen Vereinbarungen. Zwar ist es aufgrund der Komplexität des Arbeitsfeldes sinnvoll, Möglichkeiten für Ausnahmen offen zu halten, doch fehlen teilweise formale (und dadurch entlastende) Verfahren zum Umgang mit Ausnahmen.

Dem Problem, dass Einrichtungen nicht einfach durchschaut werden können, sondern die Behörde gezwungen ist, sich auf das Konzeptpapier sowie Eindrücke aus Besuchen und Gesprächen zu verlassen, wird so begegnet, dass eine Art fachlicher Intuition gepflegt wird. Das „gute Gefühl“ hinsichtlich eines Trägers oder einer Einrichtung oder „Assoziationen“, die beim Lesen einer Konzeption auftreten, führen dazu, dass zumindest subjektiv eine höhere Erwartungsstabilität hinsichtlich des Trägers oder der Einrichtung erzielt werden kann. Problematisch ist dabei jedoch, diese subjektiven Eindrücke intersubjektiv nachvollziehbar zu vermitteln. Die Intuition eignet sich daher zwar durchaus als Instrument für alltägliche Entscheidungen eines Mitarbeiters, solange der Träger zur Kooperation bereit ist. In Konfliktfällen ist sie allerdings nicht ausreichend. Inwieweit ein Mitarbeiter seiner eigenen Intuition vertraut und entsprechend diese als Entlastung betrachtet, hängt auch von seinen persönlichen Eigenschaften ab.

Das Team kann in verschiedener Hinsicht unterstützend wirken. Erstens kann es den Einsatz von Intuition kontrollieren und absichern helfen. Zweitens kann es grundsätzlich psychologisch eine Unterstützung sein, indem es dem einzelnen Mitarbeiter sein Vertrauen schenkt und ihn in seinen subjektiven Bewertungen verstärkt. Auch können Kollegen dabei helfen, in komplexen Situationen mehr Details wahrzunehmen, alternative Sichtweisen aufzuzeigen, ihre Wissensbestände einzubringen oder in schwierigen Verhandlungen argumentativ zu unterstützen. Nicht zuletzt helfen sie dabei, formale Abläufe dadurch abzusichern, dass sie mit darauf achten, dass keine Formfehler begangen werden.

Insgesamt ist festzustellen, dass die Unsicherheit von Behördenmitarbeitern insbesondere dann zum Tragen kommt, wenn sie gegen den Willen von Trägern handeln müssen und dabei eigenständig normative Positionen entwickeln und verteidigen müssen. Solange ein kooperatives Ver-

Staub gewischt habt, sondern – wir sind Pädagogen, ich bin da als Pädagoge beim Landschaftsverband eingesetzt und nicht als – ich weiß nicht was, Hygienebeauftragter für Kühlschränke oder was.

65 I: mmh

66 MA: Aber ich find das auch manchmal spannend, weil, wenns mir zu arg wird dann, und ich irgendwie auch die Kurve nicht kriege, dann frag ich auch schonmal, was sie denn erwartet haben.

67 I: mmh

68 MA: Weil ich finde, mit Offenheit kann man ganz viele Dinge entspannen, entzerren, dann merken die auch, aha, da der nimmt wahr, womit wir uns beschäftigen, der registriert was, was hier an Atmosphäre ist, und ganz oft ist dann sowas wie ne Erleichterung da, und die sagen „ja, wir haben auch totale Angst da vor Ihnen gehabt“ oder

69 I: mmh

70 MA: „wir wussten ja gar nicht, was kommt“, deshalb auch bei so neuen Sachen versuch ich immer erst nochmal, [Einrichtungsleiter] hat das ja schön vorbereitet, zu sagen, „so und jetzt machen wir erst das und dann machen wir das und dann machen wir das“.

DokDQ, 58-70

MA erläutert zunächst an zwei Beispielen, welche Auswirkungen es haben kann, wenn Trägervertreter bereits Erfahrungen in der Interaktion mit dem Aufsichtsmitarbeiter gesammelt haben. Im ersten Beispiel war die Folge dieses Kontaktes, dass der Trägervertreter erkannt habe, dass MA nicht „als Aufsicht quasi mit so nem Auge da rum[läuft] und jeden Fehler such[t], den’s irgendwie zu entdecken gibt“ (58). Stattdessen wisse der Trägervertreter, dass es MAs Anliegen sei, „im Gespräch mit [ihm] Lösungen zu finden“ (58). MA setzt also voraus, dass das Bild des auf die Fehlersuche fixierten Aufsichtsmitarbeiters zunächst vorliegt und dass der Kontakt dabei helfen kann, dieses Vorurteil auszuräumen. Den Stereotyp des peniblen Fehlersuchenden zeichnet neben einer Defizitorientierung auch ein eigenmächtiges und invasives Auftreten aus („mit so nem Auge da rumlaufen“). Davon grenzt sich MA ab, indem er ihn überzeichnend als „Hygienebeauftragter für Kühlschränke“ (64) und als jemanden, „der jetzt die Ecken danach absucht, ob ihr Staub gewischt habt“ (64) illustriert. Das Gegenmodell dazu ist der „Pädagoge“ (64), den Lösungs- und Gesprächsorientierung auszeichnen. Weiterhin scheint der „Pädagoge“ sich dadurch vom „Fehlersuchenden“ zu unterscheiden, dass er nicht nur oberflächliche Merkmale (wie Staub oder Kühlschrankhygiene) wahrnimmt. Sondern er berücksichtigt aufgrund seiner Offenheit und fachlichen „Augenhöhe“ auch, „womit wir uns beschäftigen, der registriert was, was hier an Atmosphäre ist“ (68). Dieses „sich-verstanden-Fühlen“ scheint dazu beitragen zu können, dass

die Erzieher ihre Vorbehalte reduzieren und Vertrauen gewinnen. Denn diese seien „tendenziell eher aufgeregt“ (62), würden „alle Fantasien dieser Welt entwickeln“ (62) oder hätten „Angst“ (68). Ein wichtiges Element des Kontaktes ist es daher aus Sicht MAs, durch die Trägervertreter und Erzieher als Pädagoge erkannt und als fachlicher Gesprächspartner akzeptiert zu werden.

Während dies im ersten Beispiel offenbar gelungen ist, ist der zweite geschilderte Fall davon belastet, dass es hier bereits einen „Konflikt“ (58) gegeben hatte, also eine Situation, in der MA gegen den Willen eines anderen Trägervertreters und kraft seiner Rolle als Aufsichtführender eine Position durchgesetzt hatte. Bei dem Trägervertreter führte dies laut MA dazu, „dass der jetzt ne ganz besondere Sensibilität hatte“ (58) und seine weitere Interaktion mit MA von Defensivität geprägt war, d. h. von der Priorität, keine weitere Angriffsfläche zu bieten („als erstes mal gesagt, dass die Knackpunkte, die an dem anderen Objekt ich gesehen habe, [...] dass es die da nicht gibt“; 58, 60). Es wird jedoch nicht deutlich, welche weiteren Folgen dies für die Beziehung zu diesem Trägervertreter hatte.

Der oben angesprochene Aspekt, dass MA zunächst als Pädagoge erkannt werden möchte, wird in einer früheren Passage dieses Gesprächs noch verdeutlicht:

- 36 I: Wie war sonst Ihr Eindruck von dem, was da vorgestellt wurde, wie das Gespräch verlief?
- 37 MA: Ähm [6 Sekunden Pause] Ich fand, wir haben ganz viele fachlich-inhaltliche Themen angesprochen, und ich hab – bei mir entsteht immer so der Eindruck, dass die ein bisschen verwirrt darüber sind und sich schwertun in dieses Gespräch zu gehen, weil sie sich das nicht so vorstellen. Sie haben oft auch so ne Vorstellung von Aufsicht, die dann kommt und so mehr Strukturfragen klärt oder auch Rahmenbedingungen abhakt.
- 38 I: mmh
- 39 MA: Aber meine Nachfragen nach inhaltlicher Balancefindung zwischen Arbeit Eltern und Kind und Entwicklungsfragen, da hab ich manchmal das Gefühl, oder häufig das Gefühl, dass die erstmal ein bisschen verwirrt sind, bevor sie sich trauen, was zu erzählen, und das fand ich heute auch wieder so. Das war erstmal ne ganze Menge Ackern an dem, was so an Offenheit da ist. [...]

DokDQ, 36-39

MA wehrt sich gegen das Verständnis seiner Rolle, vornehmlich für das Klären von „Strukturfragen“ oder „Rahmenbedingungen“ (37) zuständig zu sein. Der Begriff des „Abhakens“ (37) wird auch noch in Äußerungen anderer Mitarbeiter zur negativen Abgrenzung verwendet. So wird bei-

spielsweise von MB das Abhaken von Checklisten als ein Merkmal beschrieben, das die Arbeit der Pflegeheimaufsicht von der eigenen Aufsichtsarbeit unterscheide („MB: [...] die müssen wahrscheinlich auch Bögen führen, wo sie irgendwas abhaken“ DokUD, 79). Auch hier wird wieder die pädagogische Fachdiskussion mit einem offenen und vertrauten Umgang in Verbindung gebracht, während die fehlersuchende Aufsichtstätigkeit mit Verslossenheit und Oberflächlichkeit assoziiert ist. Diese Form des Handelns durch MA, dieses „Ackern an dem, was so an Offenheit da ist“ (39), hat also zwei Seiten: Einerseits ermöglicht es MA, dem eigenen pädagogischen Selbstverständnis nachzugehen und den eigenen Sachverstand einzubringen. Andererseits ermöglicht es tiefere Blicke hinter die Fassade der Einrichtung.

Die Erfahrungen mit diesem Vorgehen sind offenbar unterschiedlich:

- 137 MA: Wenn wir so ins Gespräch kamen, was zeichnet denn wen aus, dann waren bestimmte Reaktionen, die ich dann bekommen hab durch die Kontakte und Erfahrungen genau das, nämlich diesen Unterschied wahrgenommen zu haben, zu sagen, „da kam jemand, der hat zugehört und der hat sich interessiert und der hat hinterFRAGT“. Hinterfragen ist natürlich auch für manche Menschen unangenehm. Es gab so Einrichtungen, wenn ich da schon das „Warum“ auf den Lippen hatte, dann fühlten die sich schon auf die Füße getreten.
- 138 I: mmh
- 139 MA: Welche Dreistigkeit ich als Landesjugendamt habe, zu fragen, „Warum machen Sie das so und nicht anders?“
- 140 I: mmh
- 141 MA: Und dann aber doch die freundliche, konsequente Art zu sagen, „Ich will Ihnen nix, ich interessiere mich für das, was Sie tun. Und ich möchte Ihnen aufgrund meines Luxus des Blicks vieler, vieler Einrichtungen Impulse hierlassen, über die Sie sich austauschen können. Ich möchte Ihnen aber auch an bestimmten Punkten sagen, so gehts NICHT“.
- 142 I: mmh
- 143 MA: Also, da gibt es einfach Themen, wo die Grenze der Aufsicht auch greifen muss [...]
- 144 I: mmh
- 145 MA: So, und dann muss man eingreifen, da muss man auch nicht nen Lappen drüberlegen und sagen, wir machen jetzt mal hier ein bisschen Beratung sondern NEIN, es geht nicht um die Frage – es geht manchmal um die Frage, in welcher Zeit stellen sie sich um, aber nicht mehr, ob sie sich umstellen.

DokHC, 137-145

Hier beschreibt MA, dass er einerseits als positive Rückmeldungen erhalten hat, dass er „zugehört“, „sich interessiert“ und „hinterfragt“ (137) hat. Solche Eigenschaften dürften insbesondere durch solche Trägervertreter als positiv bewertet werden, die insgesamt offen für Verbesserung

und Impulse von außen sind und den Aufsichtsmitarbeiter in dieser Funktion des Hinterfragens zu akzeptieren. MA stellt jedoch fest, dass dies nicht auf alle Trägervertreter zutrifft. In den Formulierungen „Hinterfragen ist natürlich auch für manche Menschen unangenehm“ (137) und „dann fühlten die sich schon auf die Füße getreten“ (137) führt MA die Ablehnung dieses Ansatzes auf persönliche Faktoren seitens der Trägervertreter zurück. Wichtig ist dabei zu beachten, dass sich diese Tätigkeit des Hinterfragens, der Frage nach dem „Warum“ (137, 139) eigentlich nicht direkt aus dem gesetzlichen Auftrag ableiten lässt. Ein Eingehen auf solche Fragen durch die Träger kann die Aufsichtsbehörde nicht wirklich einfordern, sondern es basiert auf freiwilliger Kooperation. Dass die Verweigerung dieser Art von Kooperation rechtmäßig ist und sie auch andere Gründe haben könnte als ein persönliches Gefühl des „Unangenehmens“, wird durch MA hier nicht reflektiert. Hier wird deshalb ein Konflikt zwischen dem professionellen Selbstverständnis MAs als „Pädagoge“ und dem deutlich beschränkteren juristischen Auftrag der Behörde deutlich. Wie MA selbst andeutet, kann eine Kooperation des Trägers, also das Antworten auf MAs Fragen, auch zur Folge haben, dass dem Träger bestimmte Praktiken untersagt werden. Denn die fachliche Diskussion mit dem Aufsichtsmitarbeiter enthält immer auch die Option, dass der Mitarbeiter die „Grenze der Aufsicht“ (143) als tangiert betrachtet und „eingreifen“ (145) muss. Wann es sich dabei noch um „ein bisschen Beratung“ (145) handelt, also um unverbindliche „Impulse“ (141), die der Aufsichtsmitarbeiter hinterlässt und ab wann auch hoheitlich eingegriffen wird, unterliegt zunächst allein der Entscheidung des Aufsichtsmitarbeiters. Für den Träger ist Offenheit in solchen Diskussionen deshalb nur dann von Vorteil, wenn er die fachliche Kompetenz des Aufsichtsmitarbeiters anerkennt und sich von dessen Hinweisen und Anweisungen eine Verbesserung der eigenen Arbeitsqualität oder sonstige Vorteile verspricht. Eine weitgehende Offenheit seitens des Einrichtungspersonals erfordert deshalb nicht nur – wie von MA hier dargestellt – eine bestimmte Persönlichkeit, sondern auch das Vertrauen darin, dass die fachlichen Vorstellungen des zuständigen Aufsichtsmitarbeiters mit denen des Trägers kompatibel sind. Eine Verweigerung von Offenheit könnte daher auch mit fachlichem Dissens zusammenhängen.

2.6.2 Berücksichtigung der Beziehungsebene in der Kommunikation

Jedoch spielt aus Sicht der Aufsichtsmitarbeiter vor allem der persönliche Faktor, also die Beziehung zu den Trägervertretern, eine wichtige Rolle. Dies wird in folgender Passage eines Gesprächs zwischen MA und MC

diskutiert. Zuvor war über einen Vorfall in einer Einrichtung gesprochen worden, die im Zuständigkeitsbereich MCs liegt und über die Reaktion MCs auf diesen Vorfall.

- 124 MC: Was mir in dem Zusammenhang, wo ich selber merke, da bin ich ganz viel mit mir auch nochmal beschäftigt, und es erfordert aus meiner Sicht dann sehr viel Selbstreflexion zu gucken, vermittel ich denn, welche Haltung vermittel ich in diesen Gesprächen und kann ich das so rüberbringen, dass die das auch
- 125 MA: annehmen können
- 126 MC: Dass die das so annehmen können, wie ich das meine, das geht auch nicht immer
- 127 MA: mh mh
- 128 MC: Ich bin ja in dem Moment, wo ich drin bin, im Gespräch bin, ich in diesem – was auch immer da gerade atmosphärisch ist – bin ich mit drin und wenn ich – das ist ganz unterschiedlich, es gibt dann manchmal Gespräche mit Einrichtungen, wo ich tatsächlich denke, verdammt, die haben wirklich Versäumnisse, die haben Sachen nicht gut gemacht, die haben das nicht gut im Blick gehabt. Wenn ich das denke innerlich, dann bin ich nicht mehr empathisch und
- 129 MA: souverän mmh
- 130 MC: und äh, versuche die gut zu unterstützen, sondern dann kommt da auch was anderes mit rein und die spüren das sofort.
- 131 MA: Kommt da auch ein Stück Ärger, ja.
- 132 MC: Und von daher braucht das ganz viel – ja, man muss sich ganz viel Gedanken machen im Grunde vor diesen Gesprächen, wie setzt ich mich da hin, wie formuliere ich auch was, wie mach ich, gestaltet' ich diese Einleitung, find ich immer ganz wichtig.
- 133 MA: Ja.
- 134 MC: Weil ich über den Einstieg in das Gespräch ein Stück davon ja zeigen kann, worum's mir geht in dem Gespräch und dafür muss ich's aber klar haben [lacht], was –
- 135 MA: Und auf der andern Seite, wir sind und bleiben Landesjugendamt, wir sind und bleiben Aufsichtsbehörde.
- 136 MC: Genau, mmh.
- 137 MA: Auch das spielt natürlich bei den Gesprächspartnern ne Rolle, inwieweit sie es schaffen auch all diese Vorurteile, die mit behördlichem und aufsichtsrechtlichem Handeln zu tun haben, auch so zu trennen von dem, was sie an hilfreichen Impulsen trotzdem bekommen, ne?

DokEH, 124-137

Hier wird zunächst deutlich, dass sich die Mitarbeiter die Verantwortung dafür, ob eine Kooperation im Sinne einer Beziehungsarbeit wie oben geschildert gelingt, in besonderem Maße auch selbst zuschreiben („kann ich das so rüberbringen, dass die das auch [...] annehmen können“; 124-126). Reflektiert wird dabei die eigene Gefühlswelt („verdammt“, 128; „ein Stück Ärger“, 131), die sich auf die Empathiefähigkeit und Sympathie ge-

genüber den Trägern auswirkt. Diese Aspekte werden auch kommunikativ vermittelt und wirken sich ihrerseits auf die Gefühle der Trägervertreter aus („die spüren das sofort“, 130). Bemerkenswert ist die Äußerung, dass es bei solchen Gefühlen schwer falle, „die [Träger] gut zu unterstützen“ (130). Die fachliche Negativbewertung des Handelns des Einrichtungspersonals wirkt sich nach Wahrnehmung MCs also unmittelbar auf die emotionale Haltung gegenüber den Personen und damit auf die Beziehungsebene und -qualität aus. Die darin geschilderte Problematik ist eine Untermauerung der bereits in einem früheren Kapitel zitierten Aussage „für uns, find ich, gilt genau das gleiche wie für die Arbeit mit den Kindern. Auch wir leben eigentlich von ner guten Beziehung zu den Trägern und Leitungen“ (DokHC, 102). Denn ähnlich wie in einer pädagogischen Beziehung zwischen Erzieher und Kind wird hier nicht die distanzierte und sachliche Einigung betont, sondern der Umgang mit gegenseitig belasteten Gefühlen. Dementsprechend zielen auch die Strategien zum Umgang mit solchen Situationen weniger auf etwa eine sachlich-argumentative Überzeugung des Trägers oder den gezielten Einsatz juristischer Mittel ab, sondern auf eine Verbesserung der Beziehungsqualität, beispielsweise durch eine gute Gesprächsatmosphäre („wie setz ich mich da hin, wie formuliere ich auch was“, 132). Passend zu einem professionellen pädagogischen Selbstverständnis ist auch die hier deutlich und bewusst als solche gekennzeichnete Selbstreflexion („wo ich selber merke, da bin ich ganz viel mit mir auch nochmal beschäftigt“, 124).

Am Schluss dieser Passage wird wiederholt, was bereits oben anklang, dass das Gespräch mit dem Träger nämlich (auch) dazu dient, dessen „Vorurteile, die mit behördlichem und aufsichtsrechtlichen Handeln zu tun haben“ (137) zu verringern und somit dessen Offenheit für „hilfreiche Impuls[e]“ (137) zu erhöhen.

2.6.3 *Legitimatorische Bewertung von Beziehungsarbeit: Einblicke gewinnen*

Diese Beziehungsarbeit, die sich auch im Wesentlichen in das pädagogische Selbstverständnis der hier befragten Aufsichtsmitarbeiter einfügt, wird entsprechend auch vor dem Hintergrund des hoheitlichen und kontrollierenden Auftrags der Behörde reflektiert:

¹⁰³ MA: [...] Ich glaube, das ist so ein Punkt, wo wir versuchen müssen, sehr genau hinzugucken, inwieweit wir wirklich auch es schaffen, als hilfreich erlebt zu werden

¹⁰⁴ MC: mmh

- 105 MA: in den Einrichtungen. Weil, wenn es nur als schwierig, als kritisch gesehen wird,
106 MC: mmh, genau
107 MA: dann wird man immer wieder Wege und Mittel suchen, uns eigentlich gar nicht von diesen Vorkommnissen mehr als nötig in Kenntnis zu setzen.
108 MC: Mmh. Oder auf diese Ebene zu gehen, zu sagen, dass „wir haben das – ach, wir machen das und wir machen jenes, wir haben alles im Griff“
109 MA: „Wir haben alles im Griff“
110 MC: Und „es ist schon alles gut“, ne? Also so wieder zubauen.
111 MA: Wieder dieser Deckel drauf, ne?
112 MC: Genau, das ist
113 MA: Ja, also sowas wie ein fehlerfreundliches Klima müsste es eigentlich geben.
114 MC: mmh
115 MA: Ohne damit zu Fehlern aufzurufen, aber – so ne Atmosphäre, dass es sich lohnt, Fehler zu begreifen, um sie als Lernbereich zu nutzen.

DokEH, 103-115

Hierin wird auch ein legitimatorischer Aspekt der Beziehungsarbeit deutlich, dass nämlich nur mit Hilfe einer gewissen „Fehlerfreundlichkeit“ (113) überhaupt Missstände bekannt werden und dann bearbeitet werden können. Auf der Basis einer guten Beziehung wird also von MA und MC eine Öffnung und größerer Informationsfluss erwartet, wohingegen zu „kritisches“ (105) Vorgehen dazu führt, dass durch misstrauisches „[Z]ubauen“ (110) seitens des Trägers eine effektive Aufsicht verhindert wird. Weiterhin deutet die Formulierung „müsste es eigentlich geben“ (113) darauf hin, dass dieser Zustand bisher nicht erreicht wurde, d. h. die praktische Arbeit der Mitarbeiter hinter ihren Ansprüchen zurückbleibt.

2.6.4 Abhängigkeit von Feedback

Wie wichtig es für die Aufsichtsmitarbeiter ist, zu erfahren, welchen Eindruck sie bei Trägervertretern hinterlassen, zeigt sich auch in folgendem Ausschnitt, der die obigen Erkenntnisse im Wesentlichen bestätigt:

- 128 MD: [...] Ich fühl im Grunde jetzt sehr viel Handlungsspielraum und sehr viele Möglichkeiten, mit Trägern einfach in nen guten Kontakt zu kommen. Bisher hab ich auch eigentlich die Rückmeldung bekommen, dass der Kontakt als sehr angenehm erlebt wurde und sehr konstruktiv. Also ich frag das auch in vielen Fällen regulär ab, ne? Wie mein Besuch da erlebt wurde.
129 I: Ja.

- 130 MD: Weil mir wichtig ist, [...] zu gucken [...] wie geh ich in die Beziehung, wie nehmen die mich überhaupt wahr und was muss ich auch in meinem Verhalten unter Umständen verändern, damit ich mit denen konstruktiv arbeiten kann, ne?
- 131 I: mmh
- 132 [7 Sekunden Pause]
- 133 MD: Das ist ja dann im Grunde immer der Nachteil, wenn man alleine unterwegs ist. Kriege ich die Rückmeldungen nicht so in dem Maße, ne? Kann ich dann immer noch ein bisschen fantasieren aber // [Pause, Themawechsel]

DokQW, 128-133

Interessant an diesem Ausschnitt ist, dass kurz die Problematik angesprochen wird, das eigene Handeln auf der Beziehungsebene gegenüber dem Träger selbst richtig reflektieren zu können („Kann ich dann immer noch ein bisschen fantasieren“, 133). In der Gesamtschau mit den vorigen Passagen wird deutlich, dass sich die Mitarbeiter hinsichtlich der Beziehungsarbeit stark an ihrer eigenen sozialpädagogischen Kompetenz orientieren, dass jedoch speziell für die Beziehungsarbeit in der besonderen Rolle der Aufsicht keine zusätzlichen Konzepte oder Reflexionshilfen vorhanden sind, die diese individuellen Kompetenzen erweitern und den Rollenkonflikt handhabbar machen könnten.

2.6.5 Positive und negative Vorurteile

Eine gute Beziehung zu Trägern wird jedoch nicht ausschließlich positiv beurteilt, sondern birgt auch Gefahren:

- 163 ME: Und da muss man zum Beispiel immer aufpassen, ich mag zum Beispiel diese Mitarbeiter. Der Herr [Name], der das entwickelt hat, den schätze ich, den finde ich sympathisch, der macht die Arbeit gut. Und wo man dann manchmal eher umgekehrt gucken muss, ne? Dass man dann vielleicht nicht, dann auch bei Ausnahmen oder so, nicht zuviel durchgehen lässt, ne? Und dann immer wieder gucken muss. Also, wir haben schon auch so nen ganz spezifischen Ton miteinander. Also, der hat jetzt mittlerweile drei Kollegen [...]. Und wo man dann manchmal sagen muss, „also meine Herren, so geht das nicht“.
- 164 I: mmh
- 165 ME: Da haben wir manchmal einen etwas flapsigen Ton.
- 166 I: mmh
- 167 ME: Und das ist dann eher so ne Gefahr, ne?
- 168 I: mmh
- 169 ME: Also bei Leuten, die man, also man ist ja auch immer sehr geprägt von – ja, erstmal so Einschätzungen, ne? Und wenn du, wenn das von vornherein klar ist, das ist einer, oh Gott, wo man schon irgendwie – das riecht danach, dass der einfach schlecht arbeitet und dann ist er vielleicht auch noch unsympathisch oder so, ne? Da ist man dann, ja, da fällt’s einem manchmal leichter

- irgendwie so ganz klar zu sein und bei den Leuten, die eigentlich, ich sag mal, wo man ein positives Vorurteil hat,
- 170 I: mmh
- 171 ME: da muss man dann manchmal auch aufpassen, ne? Dass man dann trotzdem also sagt, „Nee ok, also dann mach ich jetzt keine Ausnahme“.
- 172 I: mmh
- 173 ME: „Auch wenn ich weiß, dass du das ganz gut hinkriegen würdest“, aber da muss man schon aufpassen.

DokLG, 163-173

In dieser Passage reflektiert ME den Umgang mit eigenen Vorurteilen gegenüber Trägervertretern. Man müsse „aufpassen“ (163, 171, 173), dass sowohl negative als auch positive Vorurteile nicht die Gleichbehandlung von Trägern untergraben. Die Gefahr, auf die man aufpassen muss, besteht aus zwei Teilen:

Erstens sind sowohl positive als auch negative Eindrücke von Personen nicht verlässlich, dies wird auch durch ME reflektiert („man ist ja auch immer sehr geprägt von – ja, erstmal so Einschätzungen“, 169). In einer hier nicht wiedergegebenen Passage wird diese Reflexion von ME noch deutlicher, in der er sagt: „Du siehst 'nen Menschen, du hast 'nen Eindruck – und das kann stimmen und muss aber gar nicht stimmen. [...] Du nimmst ein bestimmtes Bild wahr. Und dann rattern deine eigenen Bilder [...] und ergänzen das. Ja, du hast ja nur so'n Puzzle und hast da so ein paar Stücke griffbereit. Und den Rest ergänzt du dir im Kopf, das kannst du gar nicht vermeiden, ne?“ (DokOO, 215-223; dort bezieht sich die Aussage auf Erzieher in einer Einrichtung, die ME dort zum ersten Mal kennengelernt hat). ME scheint also sehr bewusst zu sein, dass der Eindruck eines Menschen auch durch eigene Vorerfahrungen gespeist wird und deshalb verzerrt oder falsch sein kann. Zwar ist in der obigen Passage ein Unterschied in der Vertrautheit zu erkennen: Während ME die Personen, von denen er einen positiven Eindruck hat, als eher vertraut und auch seit längerer Interaktion bekannt beschreibt, geht es im zweiten Beispiel um einen eher flüchtigen ersten Eindruck. Es erscheint daher zunächst unklar, ob sich die Gefahr, Menschen falsch einzuschätzen auch auf die gut bekannten „Herren“ (163) aus dem ersten Beispiel bezieht. Dafür, dass beide Situationen gemeint sind, spricht, dass ME die zweite (flüchtige und negative) Situation zur Erläuterung der ersten anführt. Später verwendet er auch den Begriff „positives Vorurteil“ (169).

Zweitens besteht laut ME die Gefahr, dass Vorurteile trotz dieser kritischen Reflexion ihrer Validität dennoch die Bewertungen und Entschei-

dungen der Aufsichtsmitarbeiter beeinflussen. Denn obwohl ME rational beschreibt, wie unzuverlässig Vorurteile sind, scheinen sie dennoch manchmal für ME eine hohe subjektive Erwartungsstabilität zu bewirken: „Auch wenn ich weiß, dass du das ganz gut hinkriegen würdest“ (173). ME verwendet hier ein sicheres „ich weiß“ statt „ich glaube“ oder ähnlichen Ausdrücken. Dass solche Eindrücke von Personen einen sehr starken, auch emotionalen Einfluss auf die eigene Beurteilung ausüben können, klingt auch im „oh Gott“ (169) an. Das kann dann, wenn man nicht „aufpasst“, dazu führen, dass es – bei negativem Eindruck – „einem manchmal leichter [fällt] irgendwie so ganz klar zu sein“ (169) oder dass man im umgekehrten Fall eine „Ausnahme“ (171) macht. Interessant ist dabei der Ausdruck „klar zu sein“ (169), denn sowohl das „klar sein“ als auch die Ausnahme verweisen auf einen gewissen Ermessensspielraum, den die einzelnen Mitarbeiter besitzen. Es wurde bereits mehrfach darauf hingewiesen, dass dieser eben eigentlich nicht „klar“ ist, sondern von großer Unsicherheit und Unklarheit geprägt ist. Dennoch „klar zu sein“, ist deshalb etwas, was Aufsichtsmitarbeiter trotz unklarer (rechtlicher) Rahmungen anhand ihres Auftretens verwirklichen können. „Klar zu sein“ scheint deshalb von der eigenen, subjektiven Erwartungsstabilität abzuhängen und entsprechend von der eigenen Entschlossenheit und Überzeugung.

Insgesamt lässt sich zum Aspekt der Beziehungsarbeit also feststellen, dass der in diesem Rahmen gewonnene Eindruck von Personen die subjektive Erwartungsstabilität erhöhen kann. Der einzelne Aufsichtsmitarbeiter erhält einen intuitiven Eindruck, der dazu führen kann, dass sich sein persönliches Bild der Situation schärft. Mit dieser subjektiven Sicherheit kann es leichter fallen, durch entsprechendes Auftreten gegenüber Trägern eigene Vorstellungen klar anzusprechen und durchzusetzen. Diese subjektive Sicherheit besteht jedoch nur auf dieser intuitiven Ebene, bei rationaler Betrachtung (auch im Rahmen von Selbstreflexion), wird deutlich, dass dieses nur intuitive Sicherheitsgefühl nicht zum Verwaltungshandeln einer Behörde passt und somit auch nicht allein handlungsleitend sein darf. Interessant ist nun, dass dies mit einem hohen Problembewusstsein einhergeht. Gleichzeitig zeigt sich jedoch erneut den Widerspruch zwischen einem pädagogischen Handeln, das durchaus von professioneller Intuition in Kombination mit Selbstreflexion geprägt sein kann, und dem Handeln als Behördenvertreter. Es wird deutlich, dass selbst dieser hohe Grad an Selbstreflexion zwar aus Sicht professioneller Pädagogik aner kennenswert ist, für die Aufgabe der Einrichtungsaufsicht jedoch nicht ausreicht. Die Verwendung von Mitteln der Beziehungsarbeit

besitzt also zwar einen hohen praktischen Stellenwert, ist jedoch nur in bestimmten Problem- und Beziehungskonstellationen einsetzbar. Sie hilft immer dann, wenn eine Beziehung von „Nähe“ geprägt ist; kommt es zu „distanzierten“ Verhandlungen, im Extremfall vor Gericht, würden eigentlich andere Mittel benötigt.

Zusammenfassend ist Beziehungsarbeit als Instrument der Einrichtungsaufsicht also ein zweischneidiges Schwert: Sie kann gegenseitiges Vertrauen hervorrufen und damit erstens die subjektive Erwartungsstabilität des Aufsichtsmitarbeiters erhöhen sowie zweitens Möglichkeiten für eine informelle und kooperative Einflussnahme auf den Träger schaffen. Aufgrund der mit Beziehungsarbeit verbundenen Nachteile – mögliche subjektive Einflüsse, Inkonsistenz und Ungleichbehandlung – bestehen jedoch zwei Gefahren: Erstens im Widerspruch zur Behördenrolle zu handeln und diese dadurch zu schwächen und angreifbar zumachen. Zweitens kann beispielsweise inkonsistentes Handeln sich auch negativ auf das Vertrauen auswirken. Schlussfolgernd lässt sich daraus die Anforderung ableiten, dass Beziehungsarbeit dann funktional als „Instrument“ eingesetzt werden könnte, wenn sie in einem klaren und formal gesicherten Rahmen stattfände, der ihre möglichen Nachteile kontrolliert.

2.7 Gesprächsdynamik zwischen behördlicher Autorität und fachlicher Überzeugung

2.7.1 Verständigung über geteilte Motive und Ziele, Untrennbarkeit von Aufsicht und Beratung

Dass die hier beobachteten Aufsichtsmitarbeiter sich zuvörderst als Pädagogen verstehen, wurde bereits mehrfach benannt, am deutlichsten in dem schon diskutierten Zitat „ich bin da als Pädagoge beim Landschaftsverband eingesetzt und nicht als [...] Hygienebeauftragter für Kühlschränke“ (DokDQ, 64). Dieser Aspekt soll hier noch an einem weiteren Beispiel eines Trägersgesprächs vertieft werden. Ein Teil des Gesprächs verlief wie folgt (rekonstruiert anhand von Notizen):

Nach einer Vorstellungsrunde, in der MA auch auf sein eigenes Rollenverständnis eingeht und insbesondere den „Spagat“ zwischen Aufsicht und Beratung hervorhebt, spricht MA an, dass der Träger den Wechsel einer Fachkraft in einer Lebensgemeinschaft mit einem speziellen Konzept „ein bisschen spät“ mitgeteilt habe. Der Trägervertreter weist dann darauf hin, dass MA den Einrichtungsleiter gut genug kenne, um zu wissen, dass es sich um ein Versehen handelte. Die Trägervertreter seien „perplex“

gewesen, dass es sich dabei um ein Versäumnis gehandelt habe. Sie hätten nicht gewusst, dass das Landesjugendamt über einen Personalwechsel dieser Art benachrichtigt werden müsse. Der Wechsel habe personelle, nicht konzeptionelle Gründe gehabt. MA weist dann darauf hin, dass die Situation aufgrund der speziellen Einrichtungsform nicht als Wechsel einer Fachkraft, sondern als Leitungswechsel zu bewerten sei, weil entsprechende Auswirkungen auf die untergebrachten Kinder zu erwarten seien. Das Konzept sei stark auf die frühere Fachkraft ausgerichtet gewesen, so dass die Veränderung auch von konzeptioneller Bedeutung sei. Bei neuartigen Konzepten (wie in diesem Fall) schaue die Behörde „genau hin“. Die Einrichtungsleitung betont daraufhin noch einmal ihr Nichtwissen dieser Regelung und versichert, ein ähnliches Versäumnis käme nicht wieder vor. MA wiederum kündigt an, sein Handeln auch im Aufsichtsteam zu thematisieren, damit ein einheitliches Vorgehen der Kollegen gesichert sei.

Nach dem Besuch reflektiert MA diesen Sachverhalt wie folgt:

- 112 I: [Das Ausscheiden einer Erzieherin] hatte ja am Anfang [des Trärgesprächs] relativ großes Gewicht, dass eben die [ehemalige Erzieherin] da sehr verbunden war mit [dem Angebot der Einrichtung].
- 116 MA: Ja, der hatte deshalb nochmal ein Gewicht, weil ich ein bisschen moniert hatte, dass [der Einrichtungsleiter] mir das nicht mitgeteilt hat. Und [Trägervertreter] ist dann ja praktisch mit in die Bresche gesprungen und hat gesagt, „Wo hat denn das Landesjugendamt dazu mal was gesagt, dass wir bei nem Personalwechsel ne besondere Mitteilung machen müssen?“. Da hat [Trägervertreter] ja recht, das haben wir nicht. Aber ich bin von ner anderen Seite rangegangen, ne? Das ist ein fachlich anderes Angebot, wenn da jemand wohnt mit Kindern. Und wenn die Person weggeht, hat das ne große Bedeutung für die Kinder, die unter Umständen viel schlimmer ist, als wenn sowieso Schichtdienst da ist. Aber wenn die Kinder da schon nen Bezug aufgebaut haben, und die bricht jetzt weg – da will ich doch mehr wissen, wie die das gestaltet haben und vielleicht auch wissen, warum das so war. Was sie denn versucht haben, um [ehemalige Erzieherin] unter Umständen zu halten und wo der Punkt war, wo die herausgefunden haben, geht nicht mehr.
- 117 I: mmh
- 118 MA: Das bezieht sich auf die Strukturen im Haus, ne? Man muss ja auch wissen, dass [nachfolgender Erzieher] jetzt Möglichkeiten hat, eventuell seine Überlastung oder wie auch immer – oder wenn er nicht kooperiert, bei jemand loswerden zu können, an wen kann er sich denn wenden? [...]

DokUD, 112-118

Besonders interessant an dieser Passage ist der Widerspruch zwischen dem formalistisch argumentierenden Trägervertreter („wo hat denn das

Landesjugendamt dazu mal was gesagt“, 116) und dem mit dem pädagogischen Zweck der Aufsicht argumentierenden MA („da will ich doch mehr wissen“, 116). Ähnlich wie auch schon an anderer Stelle wird auch in diesem Beispiel eine Diskrepanz zwischen den Erwartungen des Trägers an den Aufsichtsmitarbeiter und dessen Selbstverständnis deutlich. Der Begriff der „Strukturorientierung“ ist dabei nicht der entscheidende Widerspruch. Denn MA weist deutlich darauf hin, dass es ihm auch bei dieser Frage um „Strukturen im Haus“ (118) geht. Dass keine Verantwortung für Fälle einzelner Kinder, sondern Strukturverantwortung durch die Aufsichtsmitarbeiter wahrgenommen wird, ist auch in den sonstigen Gesprächen unbestritten. Das Verständnis dieser Begriffe scheint jedoch zu variieren: Während der Trägervertreter hier offenbar meint, dass das Landesjugendamt vornehmlich die Einhaltung fester und verallgemeinerbarer Regeln prüfe und dabei einheitlichen formalen Bestimmungen folgt, versteht MA unter „Strukturorientierung“ vor allem die konzeptionellen Rahmenbedingungen jedes einzelnen Einrichtungsstandorts. Dabei scheint MA den Anspruch zu verfolgen, so weit in die pädagogisch-konzeptionellen Fragestellungen dieser Einrichtung involviert zu werden, dass ihm eine eigene fachliche Bewertung des Personalwechsels dort möglich ist. Schwierig scheint in diesem Beispiel zu sein, dass es für die Trägervertreter offenbar nicht immer transparent ist, in welchen Fällen es sich aus Sicht der Aufsichtsbehörde um ein Vorkommnis handelt, das konzeptionelle Bedeutung besitzt und damit auch für die Behörde relevant ist. Während es für den Träger zunächst wichtig zu sein scheint, die festgelegten Auflagen und Pflichten zu erfüllen, erwartet MA, dass der Träger den Aufsichtsmitarbeiter selbstständig auch bei uneindeutigen Fragen einbezieht. Dieses Problem wird an diesem Beispiel besonders deutlich, da es sich um ein besonderes Konzept handelt, bei dem MA stärker als üblich eingebunden werden möchte. Jedoch werden auch grundsätzliche Fragen aufgeworfen, die sich auch auf andere Situationen übertragen lassen.

Denn dass MA nicht nur formale Bedingungen prüft, sondern auch mit seiner pädagogischen Fachkompetenz beteiligt werden möchte, trifft auch auf andere Fälle zu. Dieses Selbstverständnis, mehr als nur formale Prüfinstanz zu sein, erzeugt einen „Graubereich“, in dem für die Trägervertreter nicht eindeutig ist, welchen Pflichten sie gegenüber der Aufsichtsbehörde nachkommen müssen. In dem so geschaffenen Raum wird hier neben der fachlichen Erörterung der Situation auch auf der Beziehungsebene kommuniziert. MA leitet seine Kritik mit einer grundsätzlichen Erklärung seines Selbstverständnisses ein und schwächt sie sprach-

lich ab („ein bisschen spät“, auch in der Reflexion: „ein bisschen moniert“, 116). Der Träger seinerseits rechtfertigt sich zwar zunächst gegen die Kritik, lenkt aber nach MAs Erläuterung sofort ein. Dabei betont er gegenüber MA seine bisherige Zuverlässigkeit und Kooperationswillen. Ein wesentlicher Aspekt dieses Gesprächs ist daher die gegenseitige Versicherung hinsichtlich der jeweiligen Motive. MA legt dar, dass es fachliche Gründe für sein Vorgehen gebe und seine Aufgabe grundsätzlich auch Aufsichtstätigkeiten umfasse. Implizit kann daraus geschlossen werden, dass MA deutlich machen möchte, dass es ihm nicht um die Schikanierung eines bestimmten Trägers und um einen Eingriff in dessen Autonomie geht. Seitens des Trägers wird darauf verwiesen, dass das Versäumen der Meldung nicht auf mangelnden Kooperationswillen, sondern auf mangelndes Wissen bzw. eine unterschiedliche Einschätzung hinsichtlich der Bedeutung des Personalwechsels zurückzuführen sei. Es wird in dem Gespräch letztlich Einigkeit hinsichtlich des Motivs erzielt, dieses spezielle Konzept mit besonderer fachlicher Sorgfalt zu behandeln. Als Grund für den jetzt ausgeräumten Konflikt wird ein Missverständnis aufgrund mangelnder Regelungsklarheit ausgemacht. Dass diese Verständigung über geteilte Motive in diesem Fall gelingt, ermöglicht es MA, sein Verständnis seines Zuständigkeitsbereiches hier durchzusetzen, indem der Träger versichert, entsprechende Meldungen in Zukunft nicht mehr zu unterlassen. Es findet hier also eine Einigung dahingehend statt, wo die Eingriffsschwelle MAs zu verorten ist.

Fraglich bleibt, inwieweit diese Einigung auf einem tatsächlichen fachlichen Konsens beruht oder ob es sich um ein strategisches Einlenken des Trägers handelt, um die gute Beziehung zu MA nicht zu gefährden. Diese Frage kann zwar hier nicht klar beantwortet werden, jedoch lenkt sie den Blick auf die Besonderheiten der Beziehungs- und Gesprächssituation, in der sich Aufsichtsmitarbeiter und Trägervertreter befinden. Geht man anhand der bisher diskutierten Passagen von einem stark pädagogisch geprägten Selbstverständnis der Aufsichtsmitarbeiter aus und einem hohen Interesse an einer konstruktiven Beziehungsarbeit, steht dies zunächst mit der Erwartung der Trägervertreter in Widerspruch, dass ihr Gegenüber vor allem in der Rollen des Behördenvertreters mit hoheitlichem Auftrag auftritt und handelt. Wenn der Aufsichtsmitarbeiter Kritik äußert oder seine Meinung zu bestimmten pädagogischen Abläufen mitteilt, ist für den Träger zu entscheiden, ob es sich dabei um unverbindliche Meinungsäußerungen im Sinne einer fachlichen Beratung handelt oder um behördliche Anweisungen. Dass gemäß des Rollenbildes eine gewisse Erwartung besteht, dass der Aufsichtsmitarbeiter vor allem solche

Bemerkungen abgibt, die auch als „Anweisungen“ zu verstehen sind, könnte einem partnerschaftlichen und offenen fachlichen Austausch im Wege stehen. Es liegt dabei auch am Träger, inwieweit er Hinweise dieser Art unhinterfragt als Anweisungen begreift und wieviel Autorität er dem Aufsichtsmitarbeiter zugesteht. Es kann aber festgehalten werden, dass sich die Aufsichts- und Beratungsrolle eben nicht einfach wie „Hüte“ wechseln lassen, sondern dass sie sich in der Gesprächsdynamik vermischen und im Verlauf zu unterschiedlichen Anteilen je im Vordergrund stehen.

Der Umgang der Gesprächspartner mit dieser Dynamik ist unterschiedlich – so wurde beispielsweise in zwei verschiedenen anderen Gesprächen der Versuch seitens der Gesprächspartner unternommen, die Aussagen des jeweiligen Aufsichtsmitarbeiters nach Beratungsanteilen und aufsichtlichen Hinweisen zu trennen. In beiden Fällen gelang dies aber nicht, da selbst aus Sicht der Aufsichtsmitarbeiter die Grenzen fließend seien und sich aufsichtliche Hinweise oft erst aus der Dynamik entwickeln. Die Frage nach der juristischen Durchsetzbarkeit stellt sich überhaupt erst dann, wenn die Beratung in all ihrer Dynamik nicht zum Ziel des beiderseitigen Einvernehmens und der Kooperation führt und derart erhebliche Missstände bestehen bleiben, dass hoheitliche Mittel in Betracht gezogen werden. Der aus Trägersicht nachvollziehbare Wunsch, dass Behördenvertreter klar benennen mögen, wann sie unverbindlich beraten und wann sie verbindliche Auflagen erteilen, widerspricht also weitgehend dem Tätigkeitsverständnis der Aufsichtsmitarbeiter.

2.7.2 Höherer fachlicher Einfluss durch behördliche Autorität

Bezüglich der Dynamik der Trärgespräche zwischen Aufsicht und Beratung ist auch die folgende Einschätzung eines anderen Mitarbeiters aufschlussreich:

79 MB: Und ich war ja, bevor ich hierher kam, [...] bei [einer anderen Organisation] und hatte da [...] reine Beratungsaufgabe.

80 I: mmh

81 MB: Also keine Kompetenz im Sinne von Dienst- oder Fachaufsicht und so. Und das war zum Beispiel die Motivation für mich, [von der vorigen Organisation] wegzugehen und zu sagen, ich geh in die Aufsicht, hierhin.

82 I: mmh

83 MB: Weil ich den Eindruck hatte, da mehr bewirken zu können. Also bei all der Beratung konnt ich mir den Mund fusselig reden, wenn da ne Leiterin war, die sagte, „Kannst mir ja viel erzählen, wenn der Tag – ich machet so wie ich will“, dann war Ende

des Gesprächs, und wenn ich noch so überzeugt war, dass das für die Kinder richtig war.

84 I: mmh

85 MB: So ganz einfach ist es in der Aufsicht ja auch nicht, also ohne Überzeugung verändert man auch nichts. Da kam ich auch da nach drei Jahren in ne Einrichtung und außer [... dem] Blumentopf auf der Fensterbank hat sich nichts bewegt [lacht]. Gibt es auch, aber im Grunde, die Kompetenz war schon, und die Akzeptanz war schon ne höhere, muss man schon sagen. [...]

DokHC, 79-85

Hier wird deutlich, dass die hoheitlichen Befugnisse der Aufsichtsperson dazu führen können, dass auch nicht-hoheitliche Beratung eher durch die Träger angenommen wird („die Akzeptanz war schon ne höhere“, 85). In dieser Passage wird diese höhere „Wirksamkeit“ durch MB sogar als ausschlaggebend für die persönliche Entscheidung für die Aufsichtstätigkeit hervorgehoben. Das Motiv, die eigene Überzeugung auf diese Weise besser durchsetzen zu können, findet sich jedoch in dieser Ausprägung bei den anderen Mitarbeitern nicht, so dass dieser Aspekt hier nicht weiter verfolgt wird. Dass die hoheitlichen Befugnisse der Beratung zu mehr Akzeptanz bzw. Autorität verhelfen können, dürfte sich jedoch verallgemeinern lassen. Dass dies kein Automatismus ist und zusätzliche Anstrengungen zur Durchsetzung von Anforderungen erforderlich sind, wird in Absatz 85 beschrieben („So ganz einfach ist es in der Aufsicht ja auch nicht, also ohne Überzeugung verändert man auch nichts“).

2.7.3 Taktisches Ausnutzen von informeller Autorität in Kombination mit persönlicher Überzeugung

Der „Graubereich“, in dem nicht unmittelbar klar ist, ob die Aufsichtsmitarbeiter Anweisungen erteilen, die erforderlichenfalls auch juristisch durchgesetzt würden oder ob sie Vorschläge zur kooperativen Umsetzung unterbreiten, kann seitens der Aufsichtsmitarbeiter auch taktisch genutzt werden. Dies zeigt der folgende Ausschnitt einer Unterhaltung zweier Mitarbeiter nach einem gemeinsamen Trägergespräch:

[Kontext: MD hatte in einem Trägergespräch eine bestimmte konzeptionelle Veränderung abgelehnt und – für MC und die anderen Beteiligten überraschend – einen eigenen Vorschlag unterbreitet. Dieser ist finanziell etwas ungünstiger als die abgelehnte Änderung, wurde jedoch durch die Gesprächspartner akzeptiert.]

4 MC: [...] Das war dreist.

5 MD: [lacht] [...]
[...]

9 MC: Kam aber auch kein Widerspruch, ne?

10 MD: Nee.

11 MC: [lacht] Man kanns ja mal versuchen.

- 12 MD: Ja, aber das ist doch die richtige Lösung. [Andere, zunächst durch Träger vorgeschlagene Lösung] [liegt] mir echt schwer im Magen, weil die [Gruppen] sind nicht lebensfähig.
- 13 MC: Ja, die sind nur lebensfähig, wenn diese komischen Kompromisse da eingegangen werden.
- 14 MD: Ja. Und das will ich nicht, ich will die hinterher auf eigenen Beinen stehen haben.
- 15 MC: Jaja, aber die Ursprungsidee war ja [eine andere] und jetzt kommst du auf einmal mit [neuer, finanziell ungünstigerer Idee]. [lacht]
- 16 MD: Nö.
- 17 MC: „Will ich nicht“ [imitiert MD]. [lacht] Man kanns ja mal versuchen.
- 18 MD: Nee, [ursprüngliche Lösung nicht ausreichend].
- 19 MC: Ja, aber da lag noch keine Begründung hinter, [MD].
- 20 MD: Ja, hat mich einer gefragt danach? Ich hab nur immer gesagt, hoffentlich sagst du nicht wieder [alte Lösung].
- 21 MC: Es lag mir auf der Zunge.
[...]
- 25 MC: Nein, man kann ja argumentieren [nennt fachliche Begründung für neue Lösung] und deshalb ist das gerechtfertigt [...].

DokJB, 4-25

MC und MD sind sich am Ende des Gesprächs einig, dass der neue Vorschlag MDs aus pädagogisch-fachlichen Gründen sinnvoller ist als die ursprüngliche Lösung („das ist doch die richtige Lösung“, 12; „man kann ja argumentieren“, 25). MC zeigt sich jedoch überrascht, dass dieser finanziell etwas ungünstigere Vorschlag angenommen wurde, obwohl er in der Gesprächssituation nicht ausführlich begründet worden war („da lag noch keine Begründung hinter“, 19), sondern vor allem auf MDs stark direkter, subjektiv gefärbter Ablehnung des ursprünglichen Vorschlags („will ich nicht“, 17) basierte. MCs Überraschung scheint also vor allem darauf zu beruhen, dass MDs subjektive und direkte Willensäußerung ausreichte, die Gesprächspartner zur Einwilligung in eine teurere (aber fachlich bessere) Lösung zu bewegen. Es war also keine (juristisch) stichhaltige Begründung oder ein hoheitliches Vorgehen erforderlich, sondern der Träger willigte freiwillig ein. MC betont, dass er MDs Vorgehen als formal nicht ausreichend begründet bewertet („das war dreist“, 4; „man kanns ja mal versuchen“, 11, 17). In diesem Fall hat MD seine ihm durch den Träger zugesprochene Autorität also ausgenutzt, um den Träger zu einer Einwilligung in eine konzeptionelle Veränderung zu bewegen, zu der der Träger juristisch schwerlich hätte gezwungen werden können¹⁹⁴.

¹⁹⁴ Jedenfalls nicht nach dem Stand der Begründung während des Gesprächs, wie es sich für MC darstellte – inwieweit dies tatsächlich durchsetzbar gewesen wäre oder nicht, kann hier nicht bewertet werden.

MD hat nach MCs Wahrnehmung insgesamt durch geschickte Gesprächsführung, eher direktives Auftreten und den Einsatz seiner persönlichen Überzeugung jedenfalls ein stärkeres Entgegenkommen des Trägers erreicht, als MC erwartet hatte. In diesem Kontext kann wohl auch die Äußerung MBs aus dem vorigen Zitat verstanden werden („ohne Überzeugung verändert man auch nichts“; DokHC, 85). Zwar könnte man einwenden, dass möglicherweise nicht die Autorität ausschlaggebend für das Einlenken des Trägers war, sondern eben die Sichtbarkeit und Glaubwürdigkeit sowie die fachliche Plausibilität der persönlichen Überzeugung. Gerade aus der Aussage MBs, die beide Aspekte miteinander verknüpft, lässt sich jedoch ableiten, dass es vor allem die Kombination dieser Faktoren ist, die sich wirkungsvoll einsetzen lässt. Eine Voraussetzung dafür ist allerdings auch eine Gesprächskonstellation, die dies ermöglicht. So dürfte ein solches freiwilliges Einlenken des Trägers nur denkbar sein, wenn dies aus seiner Sicht nicht durch z. B. ökonomische Sachzwänge verhindert wird.

2.7.4 Selbstverpflichtung des Trägers als Argumentationshilfe

In einem anderen Beispiel wird ebenfalls Verhandlungsgeschick genutzt, um einen Träger zu Maßnahmen zu bewegen, die aufgrund des behördlichen Auftrags zur Gewährleistung eines Minimalstandards wohl nur schwierig hoheitlich durchsetzbar wären.

- 2 ME: Dann hab ich das schon in dem Gespräch selber thematisiert, dass ich [die räumlichen Bedingungen einer Einrichtung] für nicht mehr zeitgemäß halte und dass man da sicherlich Änderungen vornehmen muss. Und was mir dann natürlich sehr gut in die Karten gespielt hat, war eben dieser Leitfaden [Anmerkung T.M.: des Trägers zur Vorbeugung von Gewalt und Grenzüberschreitungen].
- 3 I: mmh
- 4 ME: Und da steht ja auf Seite [...] dann eben nochmal sehr detailliert, dass auch die räumlichen Gegebenheiten und so angepasst werden müssen um die Intimsphäre der Kinder und Jugendlichen und so weiter, und so weiter, zu gewährleisten.
- 5 I: mmh
- 6 ME: Das heißt, man hatte da nen Aufschlag, wo die auch nicht mehr zurückkonnten.
- 7 I: mmh
- 8 ME: Also man hätte sicherlich in ner anderen Situation auch nem Träger begegnen können, der gesagt hat, „Ich hab jetzt sowas nicht, aber ich hab hier ne Besitzstandswahrung“.

DokFD, 2-8

In diesem Fall nutzte ME die schriftliche Selbstverpflichtung eines Trägers für seine aufsichtliche Argumentation aus. Interessant ist seine

Wortwahl „in die Karten gespielt“ (2), die die Assoziation eines Pokerspiels zwischen den Beteiligten weckt. Auch diese Passage ist daher ein Beispiel dafür, dass Träger, die sich für bessere Bedingungen in ihrer Einrichtung engagieren, damit auch „Angriffsflächen“ für die Aufsichtstätigkeit bieten. An sich ist dies nicht problematisch, so lange die aus Selbstverpflichtungen des Trägers abgeleiteten Auflagen als angemessen und dem geteilten Ziel des besseren Schutzes von Kindern zuträglich empfunden werden. Problematisch, auch hinsichtlich des Gleichbehandlungsgrundsatzes, erscheint eher der umgekehrte Fall, denn offensichtlich können gegenüber Trägern, die solche Ansatzpunkte nicht bieten, solche Anliegen nicht bzw. nur schwerer durchgesetzt werden. Auch dieser Umstand verweist darauf, wie wichtig das Vertrauen des Trägers in die Angemessenheit der Behandlung durch die Aufsichtsbehörde ist, da bei fehlendem oder schwindendem Vertrauen effektiv mit größerer Abschottung reagiert werden könnte.

2.8 „Was ist unser Job?“ – Verständnis und Auslegung des Schutzauftrages

2.8.1 Normativer Gehalt des Aufsichtsauftrags und „Realitätsnähe“

- 48 MA: Und damit haben wir ein Feld [Anmerkung T.M.: gemeint ist
die stationäre Erziehungshilfe, in der Jugendämter alleinige Be-
leger und Kostenverhandlungsstelle sind], wo wir als Aufsicht,
denk ich, schon sehr viel Stärke beweisen müssen um zu sagen,
meine – ich bin dem KJHG verpflichtet, ich bleibe auf der Inte-
ressenseite des Kindes. Aber auch nicht zu kippen und zu sagen,
wir sind nicht mehr realitätsnah und
- 49 I: mmh
- 50 MA: lassen die Wirtschaftlichkeit völ-
lig aus dem Blick. Das darf man uns in der heutigen Zeit, find
ich, auch nicht mehr sagen.
- 51 I: mmh
- 52 MA: Aber, ne? Ich hab mal irgendwo als Kommentar gelesen, die
Aufsicht muss das Kind in den Mittelpunkt der unter Umständen
sich widersprechenden Interessen setzen.
- 53 I: mmh
- 54 MA: Das ist unser Job, immer wieder zu sagen, worum gehts hier?
Was wollen wir? Was ist das Ziel dieser Maßnahme? Ohne eben
jetzt blind zu sein für das, was Träger wollen. Und damit wird
man manchmal auch weniger angreifbar,
- 55 I: mmh
- 56 MA: wenn man das klug und konsequent macht [...]

Für den hier zitierten Mitarbeiter besitzt der Auftrag „auf der Interessenseite des Kindes“ (48) zu sein, den er ausdrücklich aus dem Gesetz ableitet („ich bin dem KJHG verpflichtet“; 48), eine zentrale und sinnstiftende Qualität („Das ist unser Job“; 54). Widersprüchlich erscheint zunächst, dass diese Rolle einerseits als strukturell eher wenig machtvoll und gegenüber anderen Interessen als schwer zu behaupten bezeichnet wird („wo wir [...] schon sehr viel Stärke beweisen müssen“; 48). Andererseits scheint die Berufung auf die Verteidigung der Interessen des Kindes aber dennoch ein hohes argumentatives Potenzial zu besitzen („damit wird man manchmal auch weniger angreifbar“; 54). Offenbar tritt hier das Spannungsfeld zwischen pragmatischen Anforderungen des professionellen Alltags und idealistischen Ansprüchen zutage. Moralisch ist die Interessenseite des Kindes die stärkere Position, pragmatisch jedoch ist ihre Vertretung aus Sicht des Mitarbeiters nur unter „realitätsnah[er]“ (48) Berücksichtigung der widerstreitenden Interessen möglich. Die „Wirtschaftlichkeit“ (50) ist dabei nur ein Aspekt dessen, „was Träger wollen“ (54). Die Wahrnehmung dieses Auftrags ist ein Balanceakt („aber auch nicht zu kippen“; 48) und erfordert geschicktes, strategisches Vorgehen („wenn man das klug und konsequent macht“; 56).

2.8.2 *Definition des Verantwortungsbereichs als persönliche Entscheidung*

Die Frage, wie dieses geschickte Vorgehen ausgestaltet sein sollte, beinhaltet aus Sicht von MB ein unter Umständen schwerwiegendes persönliches Dilemma.

92 MB: [...] Da bleibt so ne Grundfrage – was ist unser Job? Und wie machen wir den möglichst gut und möglichst qualifiziert? Und üblicherweise bekommt man in solchen Geschichten [Anmerkung: in Fällen, in denen es besondere Vorkommnisse wie z. B. sexuelle Übergriffe in Einrichtungen gab] von Einrichtungen immer: „Ja, wir haben jetzt schon alle Schritte eingeleitet, wir stellen Ihnen die auch dar und – was wollen Sie jetzt eigentlich, wir haben doch schon alles getan“. Also möglichst nicht dranlassen an dieses Thema.

93 I: mmh

94 MB: Und das ist eben dann so ne Grundfrage, lässt man sich davon abspeisen und glaubt man das?

DokHF, 92-94

Die „Grundfrage – was ist unser Job?“ kristallisiert sich laut MB vor allem an der Frage, „glaubt man das?“ (94), also daran, wieviel Verantwortung man – vertrauensvoll – auf den Träger überträgt und wieviel Verantwortung man – kontrollierend – selbst behält. Interessant ist, dass er dies als „Grundfrage“ bezeichnet – denn man könnte auch annehmen,

dass eine solche Frage maßgeblich von den Bedingungen des Einzelfalls abhängt, nämlich davon, wieviel Vertrauen man zu dem jeweiligen Träger aufgebaut hat, bzw. als wie verlässlich man diesen einschätzt. Die Formulierung MBs deutet jedoch darauf hin, dass es sich dabei aus seiner Sicht auch um eine persönliche Entscheidung handelt, die entsprechend auch von personenbezogenen Faktoren abhängt. Das erläutert er in den folgenden Passagen.

112 MB: [Ich] glaube, dass wir mit unterschiedlichen Kompetenzen ausgestattet sind um diesen Job gut machen zu können.

113 I: mmh

MB: Und – ist immer so, jeder hat unterschiedliche Stärken, unterschiedliche Schwächen. Und, ja, ich glaube auch, dass einige für andere mitarbeiten.

114 [...] [I bittet um nähere Erläuterung]

120 MB: Mmh. Ich glaube, ich finde Möglichkeiten, das zu begründen, ohne dass ich auf Personen eingehen muss.

121 I: Ja.

122 MB: Ich kann kreieren einen Fall – angenommen, es gibt nen Jahrespraktikanten, der ein halbes Jahr regelmäßig mit ner siebzehnjährigen Betreuten schläft, was sich strafbestandsmäßig wahrscheinlich als Misshandlung Schutzbefohlener herausstellt.

123 I: mmh

124 MB: Ich kann einen unterschiedlichen Umgang damit finden.

125 I: mmh

126 MB: Ich kann einen Bericht beim Träger einfordern. Der schreibt, dass er mit allen gesprochen hat, die davon was mitbekommen haben. Schreibt, dass er keine Erklärung hat, warum beim Leitungsteam nichts gelandet ist. Aber dass man an Verbesserungen arbeiten wird und sich in den Führungsgremien Gedanken dazu macht. Das kann ich unterschreiben, in die Akte abheften, und gut ist.

127 I: mmh

128 MB: Ist eine Möglichkeit. Ich kann diese Geschichte zum Anlass nehmen und sagen, ich möchte gern das Team kennenlernen, in dem das passiert ist, mit den relevanten Leitungskräften.

129 I: mmh

130 MB: Und ich möchte mich mit euch als Team zusammensetzen um ein bisschen mehr zu erfahren, wie KONNTE das passieren, dass ihr so lange braucht, bis ihr das aufdeckt?

131 I: mmh

132 MB: Habt ihr wirklich nichts wahrgenommen oder habt ihr euch nicht getraut, gab's keinen, dem ihr was sagen durftet? Wart ihr so bli// – also, was wars wirklich? Papier kann man mir auf zwei Seiten oder vier Seiten viel schreiben.

133 I: mmh

134 MB: Meine Haltung dazu ist, und die kann kontrovers sein – jeder hat ne andere – dass es unser Job ist, Kindeswohlgefährdungen möglichst zu verhindern.

135 I: mmh

136 MB: Und was ne effiziente Form dieser Verhinderung ist, das ist glaub ich auslegungsfähig und wenn ich so ne Geschichte angeh und wie ich die angeh, gibt es Leute, die darüber in unserm Team bestimmte Standards mit prägen

137 I: mmh

138 MB: und manche, die Standards entweder unterlaufen, weil Ihnen das zu anstrengend ist oder bestimmte Themen, Punkte nicht unbedingt ins Team bringen. IRGENDWIE damit agieren, aber gar nicht nach Standards fragen. Also die nicht bereit sind, das mit dem Team abzustimmen. Und das macht Unterschiedlichkeit aus.

DokRT, 112-138

MB beschreibt hier explizit „Unterschiedlichkeit“ (138) zwischen Personen im Aufsichtsteam, um seine Einschätzung zu erläutern, dass „einige für andere mitarbeiten“ (113). D. h. er erläutert individuelle Unterschiede im Umgang mit besonderen Vorkommnissen sowie in der Auslegung des eigenen Auftrags. Mehrfach betont MB dabei, dass die Ansicht darüber, was der „Job“ (134) der Aufsichtsmitarbeiter sei, „kontrovers“ (134) und „auslegungsfähig“ (136) ist. Nach seiner Darstellung hat „jeder [...] ne andere“ (134) Haltung zur Definition des Verantwortungsbereichs der Aufsichtsbehörde. Unterschiede bestehen offenbar besonders bei der Frage, inwieweit eine formale Absicherung („unterschreiben, in die Akte abheften, und gut ist“, 126) bestimmter Entscheidungen ausreicht oder inwieweit man als Mitarbeiter versucht, herauszufinden, was „wirklich“ (132) in den Einrichtungen passiert. Diese Sichtweise, dass eine formale Absicherung manchmal leichter fällt als die Gewinnung subjektiver, fachbezogener Sicherheit, ergänzt die weiter oben beschriebene umgekehrte Möglichkeit, in der zwar subjektive Erwartungsstabilität aufgrund fachlicher Intuition hergestellt werden konnte, aber die Möglichkeit zur Absicherung der Entscheidung fehlte. Das zeigt, dass der formal korrekte Verfahrensablauf auf der einen Seite und der Versuch der Gewinnung subjektiver Erwartungsstabilität offenbar unabhängig voneinander parallel verlaufen. Wann subjektive Erwartungsstabilität hergestellt ist, hängt auch davon ab, inwieweit der Mitarbeiter einem Träger glaubt und wie sehr er sich auf einen Träger und seine Zusicherungen verlässt. Für den formalen Ablauf ist jedoch gerade entscheidend, dass diese auch persönlichkeitsabhängigen Variablen ausklammert werden und möglichst eine personenunabhängige Einschätzung erfolgt.

Die Einschätzung, dass es keinen Konsens hinsichtlich des Verantwortungsbereiches und Auftrags der Aufsichtstätigkeit gibt, ist durchaus bemerkenswert, da sie weitreichende Folgen für die Aufsichtspraxis und für die Konsistenz im Team hat. Diese Folgen werden in der folgenden Passage des Gesprächs angedeutet:

- 142 MB: Und da ist ne große Spannbreite, und umso höher mein Druck ist, verantwortlich zu arbeiten mit meiner leider sehr persönlichen Vorstellung, was ich für verantwortlich halte,
- 143 I: mmh
- 144 MB: ja, umso größer Sorge ich möglicherweise für den Tag, wo ich umfalle.
- 145 I: mmh
- 146 MB: Oder einer von den Kollegen oder Kolleginnen.
- 147 I: mmh
- 148 MB: Oder wo stehen wir da? Sind wir da längst im Belastungsbereich, mit dem wir lieber gar nicht – besser mal nicht wahrnehmen wollen?

DokRT, 142-148

Eine zentrale Folge des fehlenden Konsenses ist also, dass auf diese Weise der moralische Entscheidungsdruck, wie weit die Aufsichtsverantwortung reichen soll und welche Maßnahmen von den Behördenmitarbeitern zu treffen sind, auf den Einzelnen übertragen wird. Folgt man MBs Darstellung, muss der einzelne Mitarbeiter zwischen seinem persönlichen Verantwortungsgefühl und seiner Arbeitsbelastung abwägen. Dadurch lastet der moralische Konflikt, der diesen Entscheidungen immer innewohnt, auf dem einzelnen Mitarbeiter statt beispielsweise auf politischen Entscheidungsträgern. Gleichzeitig sorgt die fehlende Definition dessen, was der „Job“ der Aufsichtsbehörde ist, dafür, dass im Team Ungleichheit und Unfrieden durch individuelle Unterschiede im Umgang mit dieser moralischen Frage entstehen. Wenn es aber wirklich um die sehr subjektive und moralische Frage der Abwägung zwischen der eigenen Gesundheit („sorge ich möglicherweise für den Tag, wo ich umfalle“, 144) und der Ausgestaltung des Auftrags geht, erscheint es nachvollziehbar, dass sich solche Fragen nur schwer intern diskutieren lassen. Folgt man dieser Perspektive, würde derjenige strukturell gewissermaßen „bestraft“, der versucht, sich besonders verantwortungsvoll zum Schutz von Kindern zu engagieren. Durch eine fehlende „offizielle“ Abstimmung über den Verantwortungsbereich der Aufsichtsbehörde und seine Grenzen ist es außerdem schwieriger, den eigenen Ressourcenbedarf stichhaltig zu legitimieren.

Folgende persönliche Faktoren hält MB für entscheidend:

- 122 MB: Und da spielen viele Sachen ne Rolle, also wie erfahren bin ich über den Bereich, hab ich da Vorkenntnisse, hab ich da keine Vorkenntnisse? Wie mutig bin ich, mich mit so nem ganzen Team zusammenzusetzen, die ja ihre eigenen Alltagskompetenzen haben? Da muss ich schon sehr sattelfest sein, um mich da auch adäquat einbringen zu können. [...]

DokHF, 122

Neben Erfahrungen und Fachkenntnissen nennt MB auch Mut als eine wichtige Eigenschaft, die man benötigt, um Gespräche mit Erziehern führen zu können, die über einen oberflächlichen Eindruck hinausgehen. Das impliziert einerseits eine bestimmte persönliche Disposition und außerdem eine dem Gespräch innewohnende Gefahr. Auch der Begriff „sattelfest“ impliziert die Möglichkeit, vom Sattel abgeworfen zu werden. Dies korrespondiert mit der bereits beschriebenen Einschätzung durch andere Mitarbeiter, dass konflikthafte Gespräche als hohe Anforderung wahrgenommen werden. Ein Scheitern hat – zumindest für MB – auch eine persönlich bedrohliche Komponente. Bereits zitiert wurde folgende Passage:

- 148 MC: Also, ich bereite mich, versuche mich intensiv vorzubereiten auf die Gespräche [Anmerkung: Gemeint sind Trägergespräche mit Konfliktpotenzial]. Und trotzdem erlebe ich diese Gespräche immer als schwer, als schwierig. So. Als ne hohe Anforderung und
- 149 MD: Sehr anstrengend
- 150 MC: und ich hätte überhaupt nichts dagegen, wenn wir da nen Rahmen hätten um das mal zu reflektieren oder – ja, gut, Supervision haben wir nicht, das wär natürlich ne gute Möglichkeit.

DokeH, 148-150

Auch hierin werden die hohen Anforderungen konflikthafter Gespräche thematisiert, sie seien „sehr anstrengend“ (149). Es fehle außerdem an Hilfen, mit diesen Anforderungen umzugehen. Die dadurch entstehende Unsicherheit wurde bereits weiter oben beschrieben. Die von MB genannte Erfordernis von „Mut“ betrifft also die Fähigkeit und den Willen, sich solchen anstrengenden Situationen zu stellen, deren Ausgang unsicher ist.

2.8.3 Normative Aushandlung des Verantwortungsbereiches im Team

Vor dem Hintergrund von MBs Schilderungen zum Umgang mit dem konstruierten Fall des übergriffigen Praktikanten und der Unterschiedlichkeit der Möglichkeiten, damit innerhalb des Teams umzugehen, ist der folgende Ausschnitt aus einer Besprechung des anderen Teams (des anderen LJAs) interessant. Auch darin wird die Balance zwischen pragmatischen Entscheidungen und einem von subjektiver, normativer Bewertung geprägten Handeln thematisiert. Es geht dabei konkret um den Umgang mit einem Erzieher, dem körperliche Übergriffe in einer Einrichtung nachgewiesen worden waren. Zuständig für den Fall ist MF. MH und MI erfahren in dieser Situation zum ersten Mal von diesem Fall, ME und MG waren bereits vorher über einige Details informiert. Einige Teile dieses

Gesprächs wurden bereits weiter oben zitiert und interpretiert (S. 337), sie bleiben hier zur Vervollständigung dennoch enthalten.

- 26 ME: Aber den Typ haben sie doch entlassen?
27 MF: Nee, der ist auch noch nicht entlassen.
28 ME: Auch noch nicht entlassen?
29 MF: Nee, der ist abgemahnt.
30 ME: Aha.
31 MF: Und –
32 MG: Ja, das ist alles arbeitsrechtlich ja nicht so einfach.
33 [...]
34 MG: Der hat aber auch nen befristeten Vertrag und ich glaub, den wollen sie auslaufen lassen.
35 [...]
36 MH: Ja, aber die Frage ist erstmal [unverständlich]
37 MI: Den könne ja beurlauben.
38 MH: wir müssen doch mal erstmal klären im Rahmen von Heimaufsicht – also arbeitsrechtlich ist das ja nochmal ne andere Sache,
39 MF: ja
40 MH: aber im Rahmen von Heimaufsicht können wir den ja nicht [unverständlich: in Gruppen nehmen?], das geht doch gar nicht.
41 MG: nein,
42 [...]
43 MG: es ging jetzt ja nur ums Kündigen.
44 MH: Ja.
45 MG: Das ist dann ja was anderes.
46 MF: Also die Kündigungsfrist war dann irgendwie sehr –
47 MH: Wenn der Träger
48 MF: ne?
49 MH: das macht ist das ne andere Sache.
50 MF: Genau. Der Träger ist informiert und alle möglichen Sachen eingeleitet. Der ist auch im Moment freigestellt,
51 MH: mmh
52 MF: also im Urlaub sozusagen, ne? Ich hab mit [Einrichtungsleitung] nen Termin gemacht zur örtlichen Prüfung in [Ort] in der Wohngruppe, um mit denen nochmal gemeinsam zu gucken und die Fragen zu erörtern, also wie konnten sich solche Methoden etablieren, ne?
[...]
113 ME: Und das, jetzt aus meiner Sicht – die Informationen, die wir bisher haben, sollten wir eher in die Richtung werten, dass dieser Mensch nicht nur abgemahnt wird,
114 MH: geht ja überhaupt nicht
115 ME: ich mein jetzt der Mitarbeiter, sondern – wenn der Träger von sich aus, und so wars ja
116 [...]

- 117 ME: eigentlich ABGESPROCHEN,
dass der Träger von sich aus den rausschmeißt, ne?
- 118 MF: mmh
- 119 ME: Wenn er das nicht macht,
dann
- 120 MH:
kriegt er ne Tätigkeitsuntersagung
- 121 ME: Dann kriegt er von uns ne Tätigkeitsuntersagung. Aber dazu
müssen wir nochmal gucken, gibt es diese Protokolle, ne? Was
steht da drin, und –
- 122 MH:
Was wir aber dazu tun müssen, [ME], ist diesen Menschen anhören.
- 123 ME: Und dann müssen wir diesen Menschen anhören, genau.
[...]
- 132 MH: Also was ich schon auch nochmal – wo wir wirklich gut gucken
müssen ist, wer macht die Supervision, wer macht da die Teambe-
ratung, wieso ist sowas hier nie Thema? Also das, find ich, ist
ja das Spannende, weil, wenn ein ganzes Team so arbeitet, weil,
ich finde, da muss man
- 133 MG: Mit der Erziehungsleitung, was ist da los?
- 134 MH: deutlich gucken muss man eigentlich,
wenn klar ist, alle Mitarbeiter in der Gruppe waren Mitwisser,
find ich, gehörten die auch abgemahnt, die gehören auch abge-
mahnt, also
- 135 ME: die sind, da sind ja schon eh alle weg. Das ganze
Team ist ja auch irgendwie aufgelöst.
- 136 MF: mmh
- 137 MH: Weil das, ja, aber es kann ja nicht sein, dass man sich nur
auflöst und es ist
- 138 ME: ja nee, ist klar
- 139 MH: ja überhaupt nicht weiter geklärt, mit welchen
Strukturen die denn jetzt da weiter irgendwo arbeiten.
- 140 ME: ja
- 141 MF: ja

DokJF, 26-141

Hier fällt zunächst auf, dass innerhalb dieses Teams auch darüber gesprochen wird, auf welche Weise die Behörde hier ihrer Verantwortung gerecht werden kann. Insbesondere MH engagiert sich stark in der Diskussion über den Fall, obwohl er nicht zuständig ist und bereits zahlreiche Maßnahmen durch MF veranlasst wurden. Der Fall wird hier so besprochen, als läge er in der Zuständigkeit des gesamten Teams, was insbesondere in dem wiederholten Gebrauch von „wir“ im Kontext von zu erledigenden Tätigkeitsschritten deutlich wird (z. B. „MH: [...] wo wir wirklich gut gucken müssen“, 132). Auf diese Weise werden sowohl die Tätigkeitsschritte als auch die Intensität, mit der sie zu erledigen sind, mehr oder weniger im gesamten Team ausgehandelt, so dass der fallzuständige Mitarbeiter MF für sein Vorgehen hier die Meinung des Teams

als Orientierungspunkt und Solidarität als Sicherheitsfaktor erhält. Aus-handlungen dieser Art fanden – soweit durch mich erkennbar – im Team des anderen Landesjugendamtes distanzierter statt, Fallschilderungen Einzelner wurden während meiner Anwesenheit weniger durch die anderen Teammitglieder kommentiert. Aufgrund des kurzen Beobachtungszeitraums ist nicht klar, inwieweit sich diese Beobachtungen verallgemeinern lassen, aber die hier im zweiten Team vorgenommene gemeinsame Fallbesprechung könnte eine mögliche Gegenstrategie zu der besonderen Verantwortungshäufung bei einzelnen Mitarbeitern zu sein, wie sie oben durch MB beschrieben wurde.

Ein weiterer Aspekt, der in dieser Fallbesprechung deutlich wird, ist die Frage, wie mit dem Spannungsverhältnis aus Pragmatismus und einem eher idealistischen Verantwortungsgefühl umgegangen wird. Auf die hier eher pragmatische Argumentation durch MG, eine Kündigung sei „arbeitsrechtlich ja nicht so einfach“ (32) und der Träger wolle deshalb den Vertrag „auslaufen lassen“ (34) folgt ein sofortiger (und – wie aus der Audioaufzeichnung deutlich wird – recht vehement vorgetragener) Widerspruch seitens MH, der auf die hoheitliche Verantwortung der eigenen Behörde verweist, selbst auch unabhängig vom Arbeitsrecht agieren zu können und dem betroffenen Mitarbeiter die weitere Tätigkeit untersagen zu können. Dies wird durch starke normative Wertungen unterstrichen („das geht doch gar nicht“, 40; und später erneut „geht ja überhaupt nicht“, 114). Ähnliches wiederholt sich bei der Frage, wie mit den restlichen Teammitgliedern der Einrichtung umgegangen werden soll – hier steht der eher pragmatischen Aussage „da sind ja schon eh alle weg. Das ganze Team ist ja auch irgendwie aufgelöst“ (135) die wieder stärker normativ aufgeladene Äußerung „es kann ja nicht sein, dass man sich nur auflöst“ (137) gegenüber.

Der hier insbesondere von MH vertretene normative Anspruch scheint sich vor allem auf das Ergebnis der Aufsichtstätigkeiten zu beziehen. Wichtig scheint MH zu sein, dass erstens der Mitarbeiter nicht mehr in der Gruppe arbeitet und zweitens als Konsequenz für die ganze Gruppe auch deren Struktur „geklärt“ (139) wird. Die Teamstrukturen seien „ja das Spannende“ (132) an diesem Fall – damit ist wohl gemeint, dass MH dies als wichtigsten Aspekt der Zuständigkeit der Aufsichtsbehörde betrachtet, denn die Suspendierung des Mitarbeiters kann ohne weiteres durch den Träger selbst vorgenommen werden.

2.8.4 Zusammenfassung

In der Gesamtschau der bisher zitierten Materialien sind individuelle Unterschiede hinsichtlich der Definition des eigenen Aufgaben- und Verantwortungsbereiches erkennbar, ungeachtet der Teamzugehörigkeit. Ein Beispiel klang bereits im empirischen Einstieg an, ein anderes sind die Äußerungen MBs in Kapitel 2.8.2. Vergleicht man sonstige Äußerungen der einzelnen Mitarbeiter (was hier aufgrund der Anonymisierung nur begrenzt nachvollziehbar ist), lassen sich die Unterschiede im Verantwortungsgefühl mit den Unterschieden hinsichtlich des Empfindens der eigenen Wirkmächtigkeit in Beziehung setzen. Manche Mitarbeiter betonen beispielsweise verstärkt die Notwendigkeit, instruktiv vorzugehen, Träger auf Missstände hinzuweisen, ihnen Impulse zu geben oder sie in eine richtige Richtung zu lenken. Von anderen Mitarbeitern wird stärker die eigene Unsicherheit betont und als Idealvorstellung formuliert, dass sich die besten Lösungen gemeinsam mit allen Beteiligten entwickeln lassen. Bevorzugt wird hier ein diplomatisch-kooperativer Ansatz. Es scheint daher einen Zusammenhang zu geben zwischen der eigenen subjektiven Sicherheit, was „gutes Handeln“ ausmacht, und dem Anspruch, Trägern dieses Verständnis auch zu vermitteln. Da die Mitarbeiter ihre fachliche Sicht der Dinge nicht einfach „verordnen“ können, ist jeder Aufsichtsmitarbeiter auf die Kooperation des Trägers angewiesen. Fühlt sich ein Mitarbeiter besonders sicher in seiner Haltung dazu, wie ein Träger agieren sollte, scheint auch das Empfinden des persönlichen Drucks besonders hoch zu sein, den Träger in die entsprechende Richtung zu beeinflussen. Ist ein Mitarbeiter „bescheidener“ oder weniger entschieden hinsichtlich der eigenen Erkenntnisweite bzw. des Urteilsvermögens und auch der Wirkungen, die er mit seinem Handeln erreichen kann, scheint dies den empfundenen Druck zu verringern und es zu erleichtern, die Unsicherheiten in der Aufsichtstätigkeit als etwas Positives zu bewerten. Zwar ist die Erkenntnis trivial, dass das eigene Erfolgsempfinden auch von der individuellen Definition von Erfolg abhängt, jedoch ist der Hinweis hier wichtig, dass sich solche Unterschiede auch in der Aufsichtsbehörde finden und nicht etwa durch Teamkultur, Leitfäden, Verfahrensstandards, Arbeitshilfen oder ähnliche Vereinbarungen ausgeglichen werden.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Entscheidung, wie ein Aufsichtsmitarbeiter auf bestimmte Informationen reagiert, nicht nur von dem Vertrauen gegenüber dem Träger, sondern auch von dem eigenen Aufgabenverständnis und Verantwortungsspektrum abhängt. Je höher ein Mitarbeiter die eigene Verantwortlichkeit einschätzt, desto größer muss das Ausmaß an Erwartungsstabilität sein, damit er ein „gutes

Gefühl“ bei seiner Arbeit hat. Dementsprechend höher muss also der Aufwand für entweder Kontrollen oder Vertrauensbildung ausfallen. Geht der Mitarbeiter dagegen für sich selbst von einer geringen eigenen „Wirkmächtigkeit“ und einem kleinen Verantwortungsradius aus, nimmt er an, dass ohnehin die Träger und Einrichtungen die wichtigsten Aspekte weitgehend selbst entscheiden und er selbst lediglich einige kleine und grobe Beiträge leisten kann, je nachdem, wie die Situation das eben zulässt. Dadurch sinkt der Anspruch und damit auch der Druck, eine hohe Erwartungsstabilität herzustellen.

Gleichzeitig bedeutet das, dass bei Strategien der Kontrolle und des Aufbaus vertrauensfördernder Beziehungen auch die „Psychohygiene“ der Aufsichtführenden relevant ist: Sie haben – in Abhängigkeit von ihrem Aufgabenverständnis und damit von ihrem Verantwortungsgefühl – eine persönliche Motivation, Entlastung von dieser Verantwortung zu suchen. Dies kann beispielsweise dadurch eintreten, dass sich der Einrichtungsträger ihrer Meinung anschließt oder dadurch, dass der Mitarbeiter Rückendeckung durch Kollegen erhält, falls der Träger nicht zum Einlenken bereit ist.

Von dem eigenen Aufgabenverständnis hängt auch ab, welche Komplexität der eigenen Tätigkeit der Mitarbeiter zulässt. Schätzt er seine eigene Wirkmächtigkeit und Verantwortung als hoch ein, und lässt er sich daraus folgend auch auf die hohe Komplexität der individuellen Anforderungen und Bedürfnisse einzelner Träger, Einrichtungen, Teams oder gar Personen ein, muss die Fähigkeit zu individuellen Entscheidungen proportional zu dieser Komplexität stark ausgeprägt sein. Entsprechend weniger können feste Verfahren helfen und entlasten. Dabei entsteht das Dilemma, dass solche komplexen Entscheidungen nur individuell durch den Sachbearbeiter getroffen werden können und er dadurch (rechtlich, aber auch persönlich) „angreifbar“ wird. Diese Angreifbarkeit kann wiederum den Druck auf den einzelnen Mitarbeiter erhöhen und als Belastung wahrgenommen werden.

Im Falle, dass kein Konsens mit dem Träger hergestellt werden kann und gleichzeitig die Rückendeckung von Kollegen fehlt (z. B. weil diese nicht anwesend sind, man aber schnell entscheiden muss), kann für den Mitarbeiter eine starke Belastungssituation entstehen, da er eine „einsame Entscheidung“ treffen muss, die er zum einen fachlich-pädagogisch allein verantworten muss (und damit auch die eventuellen Folgen, falls sich herausstellt, dass die Entscheidung für die Betroffenen ungünstig war) und die zum anderen möglicherweise auch rechtlich angreifbar ist. Dabei

ist zu berücksichtigen, dass solche „einsamen“ Entscheidungen bei komplexen Problemen immer schwierig sind, da immer die Gefahr besteht, dass der Mitarbeiter etwas falsch interpretiert, etwas vergisst oder nicht wahrnimmt, sich von Emotionen beeinflussen lässt oder sonstige Fehler begeht.

Je konkreter also das eigene Verantwortungsgefühl und je höher die Erwartung des Mitarbeiters an sich selbst ist, effektiv den Schutz von Kindern in Einrichtungen zu gewährleisten, desto geringer scheint die zumindest gefühlte (Rechts-)Sicherheit auszufallen. Es scheint daher nur logisch, dass der Mitarbeiter, der dieses Problem am deutlichsten schildert, vehement einfordert, verstärkt zu zweit Fälle bearbeiten und Gespräche führen zu können. Dies wäre aus der Perspektive eines im oben beschriebenen Sinne belasteten Mitarbeiters auch der naheliegendste Weg, mehr Handlungssicherheit bei einem komplexen Aufgabenverständnis zu gewinnen. Würde das Verständnis dieses Mitarbeiters allgemein geteilt und anerkannt, wäre eine völlig andere Personalausstattung dieses Bereiches der Behörde leichter durchsetzbar, um diesen Anspruch erfüllen zu können. Da der Anspruch an die Einrichtungsaufsicht und damit ihr Aufgaben- und Verantwortungsfeld wie auch teilweise juristische Befugnisbereiche aber diffus bleiben, besteht eine starke Diskrepanz zwischen dem möglicherweise gefühlten subjektiven Anspruch und der Ausstattung und damit den Möglichkeiten, die man als Mitarbeiter hat.

Eine andere Möglichkeit, diesen „normativen“ Druck auf den Einzelnen zu lindern, geht aus dem Beispiel des zweiten Aufsichtsteams hervor. Hier erfolgt eine normative Vergewisserung hinsichtlich der eigenen Verantwortung verstärkt auch innerhalb der kollegialen Gruppe. Da es sich bei dem hier zitierten Beispiel um einen besonderen Ausnahmefall handelte, ist jedoch davon auszugehen, dass in alltäglichen Fällen, in denen sowohl aus Zeit- als auch aus Komplexitätsgründen kein kollegialer Austausch und damit keine ständigen Vergewisserungen erfolgen können, dennoch der durch MB geschilderte Druck – individuell unterschiedlich – zum Tragen kommt.

3. Zusammenfassender Ergebnisbericht

3.1 Schematische Darstellung des Selbstverständnisses und Handelns

Die bereits in Kapitel III.1.3 (Abbildung 7, Seite 192) beschriebene schematische Abfolge von Arbeitsschritten und die in jenem Abschnitt vorgenommene Beschreibung von Vertrauen und Kontrolle können auf Basis der empirischen Erkenntnisse nun in eine angepasste schematische Form gebracht und ergänzt werden:

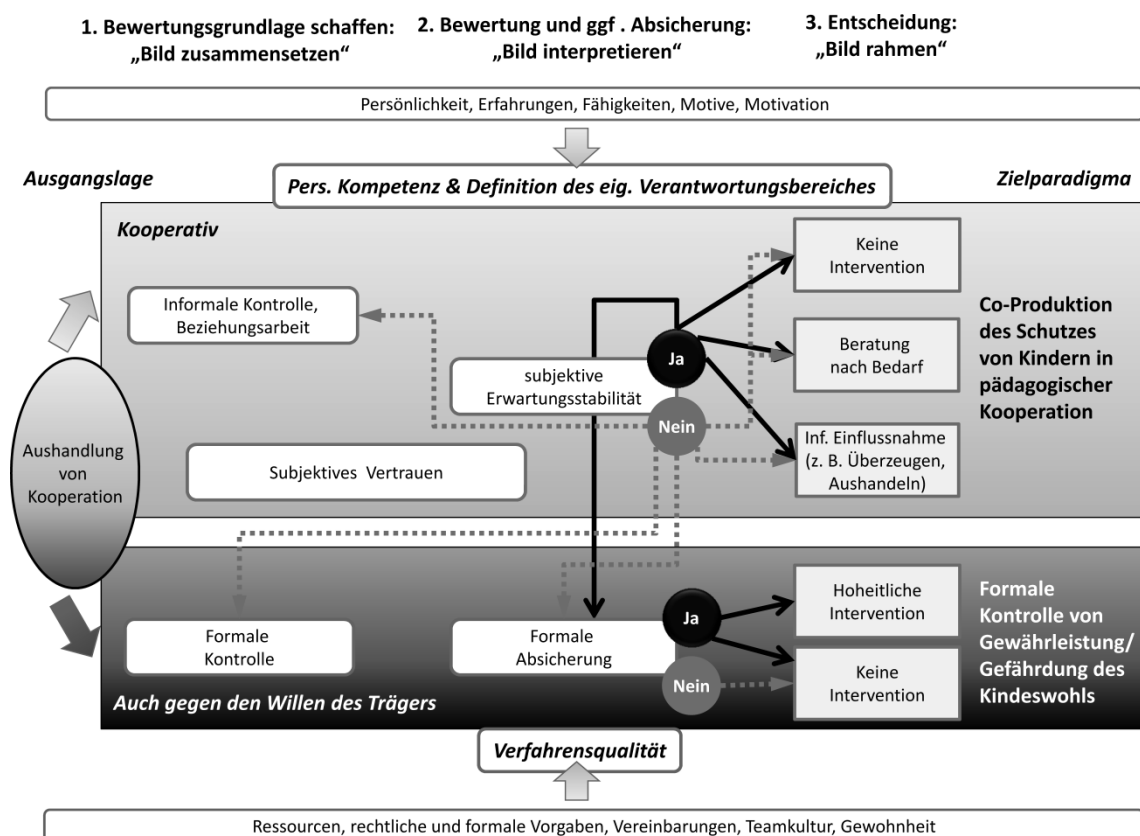


Abbildung 9: Handlungsschritte der Aufsichtsbehörde in Abhängigkeit von der Aushandlung von Kooperation (eigene Darstellung)

Im Gegensatz zur ersten Version des Schemas, das die „Bausteine“ der Aufsichtstätigkeit beschrieb, enthält diese zweite Darstellung nun eine stärkere Fokussierung auf die Zusammenhänge und Abläufe. Diese werden im Folgenden anhand der Auswertungsergebnisse ausführlich erläutert. Zuvor soll das Schema aber in Kurzform erklärt werden:

Nach wie vor wird das Aufsichtshandeln hier grundsätzlich in drei „Arbeitsschritte“ unterteilt, nämlich: Bewertungsgrundlage schaffen, Bewertung und Entscheidung. Diese Abfolge muss nicht starr in eine Richtung

erfolgen, sondern es können auch Wiederholungen und Kreisläufe stattfinden, die hier grafisch nicht dargestellt sind. Neu in dieser zweiten Version ist die Aufteilung der Handlungsoptionen in zwei „Sphären“, die sich durch ihr Zielparadigma unterscheiden lassen. Die obere Sphäre orientiert sich am Paradigma der *Co-Produktion* des Schutzes von Kindern in pädagogischer Kooperation, die untere beschreibt das der *formalen Kontrolle* auf Einhaltung von Mindestanforderungen bzw. Überschreiten der Gefährdungsgrenze. In beiden Sphären können Handlungen stattfinden, die sich den drei grundsätzlichen Arbeitsschritten zuordnen lassen. Die Handlungen der ersten Sphäre haben gemeinsam, dass sie nur dann funktional sind, wenn es ein *kooperatives Arbeitsverhältnis* zwischen Aufsichtsbehörde und Einrichtungsträger gibt. Dann kann eine Bewertungsgrundlage anhand von *informaler Kontrolle* und *Beziehungsarbeit* gebildet werden und es kann *Vertrauen* entstehen. Die *subjektive, fachliche Erwartungsstabilität* des einzelnen Aufsichtsmitarbeiters ist hier dann ausschlaggebend für die Bewertung einer Situation. Gemeint ist Stabilität sowohl hinsichtlich positiver als auch negativer Erwartungen. Allerdings können Absicherungen dieser Einschätzung durch kollegiale Beratung und Austausch stattfinden, die hier nicht grafisch dargestellt wurden. Die Entscheidungsoptionen sind nur dann funktional, wenn der Träger in diese Maßnahmen einwilligt. Entscheidend dafür, wie die Handlungen dieser Sphäre ausgestaltet sind, ist die *persönliche Kompetenz* des zuständigen Aufsichtsmitarbeiters und seine *persönliche Definition seines Verantwortungsbereiches*. Diese werden zwar auch durch die Rahmenbedingungen beeinflusst, letztentscheidend sind jedoch individuelle Faktoren.

Parallel zu dieser Sphäre finden immer auch formale Handlungen statt. Bei einer funktionierenden Kooperationsbeziehung sind sie nicht vordergründig handlungsleitend, sondern Verlauf und Ergebnisse der Kooperation werden im rechtlich notwendigen Maß formal nachvollzogen und festgesetzt. Bei einer nicht funktionierenden Kooperation sind Handlungen in der formalen Sphäre jedoch die einzigen verbleibenden Optionen der Aufsichtsbehörde und eine „juristische“ Logik wird handlungsleitend. Im Konfliktfall beschränken sich die Entscheidungsoptionen darauf, ob *hoheitliche Interventionen* geboten oder verboten sind. Wenn hoheitlich interveniert wird, muss die *formale Absicherung* immer berücksichtigt werden (zumindest gedanklich), da diese Maßnahmen ansonsten juristisch angreifbar sind. Über die Effektivität der Handlungen in dieser formalen Sphäre entscheidet nicht in erster Linie die persönliche Kompetenz der Mitarbeiter, sondern letztlich vor allem die *Qualität der eingesetzten Verfahren* und die damit erreichte Absicherung. Für die Verfahrensquali-

tät sind wiederum in primär die *rechtlichen und organisationsbezogenen Rahmenbedingungen*, also personenunabhängige Faktoren entscheidend, auch wenn die persönliche Kompetenz der Aufsichtsmitarbeiter hierauf mittelbar Einfluss ausübt.

Inwieweit die Handlungen der formalen oder der kooperativen Sphäre eine Interaktion zwischen Träger und Behörde bestimmen, wird *kommunikativ ausgehandelt*. Dabei können dynamische, situative Wechsel zwischen diesen „Sphären“ stattfinden.

3.2 Rollenverständnis, Handlungssphären und Zielparadigmen

3.2.1 Rollenverständnis zwischen „Anwalt des Kindes“, „pädagogische Fachberatung“ und „Genehmigungsbehörde“

Zur Orientierung und groben Klassifizierung wurden in Kapitel 2.1 drei mögliche Idealtypen benannt, an die sich das Rollenverständnis der Aufsichtsmitarbeiter anlehnen könnte. Diese wurden kurz als „Anwalt des Kindes“, „pädagogische Fachberatung“ und „Genehmigungsbehörde“ bezeichnet. Erwartungsgemäß setzt sich das empirisch aufzufindende Rollenverständnis aus Elementen aller Idealtypen zusammen. Ebenfalls erwartungsgemäß wird es sowohl durch personenbezogene Faktoren beeinflusst als auch durch institutionelle und rechtliche Rahmenbedingungen. Das Rollenverständnis der Aufsichtführenden ist entscheidend dafür, welches Zielparadigma für die eigene Tätigkeit priorisiert wird.

Die genannten drei Grundorientierungen erhalten im Selbstverständnis der Aufsichtsmitarbeiter jeweils unterschiedliche Funktionen. Die Rolle des „Anwalts des Kindes“ ist diejenige, die vor allen anderen Sinn stiftet und den *normativen Zweck* der eigenen Tätigkeit definiert. Insgesamt ist eine hohe – auch emotionale – Anteilnahme seitens der Aufsichtsmitarbeiter hinsichtlich dieses Zwecks und ein hohes eigenes Verantwortungsbewusstsein für die Bedingungen in Einrichtungen erkennbar (2.2.2, 2.2.3). Dieser Zweck bleibt jedoch zumeist abstrakt – es besteht kein Konsens dahingehend, wie weit die aus dieser Aufgabe resultierende Verantwortung zu fassen ist und wie sie auszugestalten ist. Was es normativ bedeutet, Kinder und Jugendliche in Einrichtungen zu schützen und welche konkreten praktischen Erfordernisse sich daraus ergeben, wird zwar – mehr oder weniger intensiv und im Kontext von Einzelfällen – in den Teams diskutiert, jedoch nicht systematisch und explizit aufgearbeitet. Es bleibt daher ein großer Interpretationsspielraum und somit potenziell Unsicherheit hinsichtlich der eigenen Aufgabe für den Einzelnen beste-

hen. Diese Unsicherheit scheint umso größer zu sein, je weniger diese normativen Positionierungen innerhalb des Teams thematisiert und ausgehandelt werden. Wenn die Verantwortung für bzw. Entscheidung über die normative Positionierung der Aufsichtstätigkeit auf den einzelnen Mitarbeiter übertragen werden, kann dies in Kombination mit hoher Arbeitsbelastung zu Überforderung führen (2.5.1 H, siehe auch Kapitel 3.5.1).

Aus der Rolle der pädagogischen Fachberatung speisen sich vor allem die professionellen Methoden und Herangehensweisen im Umgang mit den Fragestellungen und Aufgaben zur Erfüllung des Ziels. Dies ist für die *professionelle Identität* der sozialpädagogisch ausgebildeten Aufsichtsmitarbeiter entscheidend. Inwieweit für die Aufsichtstätigkeit spezifische Zusatzkompetenzen vorhanden sind oder erworben werden, die über das sozialpädagogische Wissens- und Methodenrepertoire hinausgehen, ist jedoch nicht institutionell bestimmt, sondern der Verantwortung des einzelnen Mitarbeiters überlassen (2.5.2 D).

Der an einer juristischen Logik ausgerichteten Behördenrolle stehen die Aufsichtsmitarbeiter distanzierter gegenüber¹⁹⁵. Diese Rolle scheint vor allem von außen attribuiert zu werden. Andererseits konstituieren die hoheitlichen Aufgaben und Befugnisse die über die sozialpädagogische Identität hinausgehende spezielle Rolle als Aufsichtsmitarbeiter mit, indem sie das zentrale *Unterscheidungsmerkmal* zur herkömmlichen Fachberatung darstellen. Die hoheitlichen Optionen können außerdem einbezogen werden, wenn das pädagogische Handlungsrepertoire nicht ausreicht, und sie sorgen gegenüber den Trägern für höhere „Akzeptanz“ der Beratung, d. h. für größere Autorität¹⁹⁶. Die besondere Funktion und Position als Behörde beeinflusst dementsprechend die oben genannten anderen Rollen, steht zu diesen in Logik und Praxis jedoch häufig im Widerspruch, wie an vielen Äußerungen der Mitarbeiter belegt werden konnte.

¹⁹⁵ Diese Abgrenzung kommt am deutlichsten in einer nicht transkribierte Bemerkung eines Aufsichtsmitarbeiters zum Ausdruck, in der er Juristen als „Juristenbrut“ bezeichnet – dies war zwar scherzhaft gemeint und deshalb nicht als Abwertung zu verstehen, impliziert jedoch eine klare Abgrenzung zum eigenen Selbstverständnis. Ein anderes Beispiel, in dem es um einen Juristen geht, der sich mit der Tätigkeit der Aufsichtsmitarbeiter beschäftigt hat: „Da hat er als Jurist, sagen wir mal, hat der wirklich ne Menge jetzt gelernt“ (DokXM, 138).

¹⁹⁶ Diese Autorität und die damit verbundene Machtasymmetrie dürfte sogar eine Bedingung dafür sein, dass die Beratungstätigkeit der Aufsichtsbehörde gegenüber den Fachkräften eines Trägers überhaupt mit dem ebenfalls asymmetrischen Verhältnis zwischen Pädagoge und Kind vergleichbar erscheint.

3.2.2 *Zur Abgrenzung: Hoffnung*

Von den Mitarbeitern eines Landesjugendamtes wird beschrieben, dass in der Vergangenheit einige frühere Leitungspersonen der Behörde die Aufgabe der Einrichtungsaufsicht vor allem als „Beratungsservice“ für Träger interpretierten und entsprechend ein kontrollierendes Aufsichtsverständnis kaum unterstützt wurde. Entsprechend war damals unbegründetes, „blindes“ Vertrauen in die Tätigkeit der Einrichtungsträger – also Hoffnung – offenbar ein wesentlicher Bestandteil der Aufsichtsführung. Nach der Schilderung der Aufsichtsmitarbeiter beeinflusste diese Haltung der entsprechenden Leitungspersonen die Handlungen des gesamten Teams und war deshalb von personenübergreifender Bedeutung¹⁹⁷ (2.4.1).

Von diesem Verständnis grenzen sich diese Mitarbeiter jedoch stark ab und stellen im Gegenteil die hohe Bedeutung „aufsichtlicher“ Elemente für ihr Selbstverständnis heraus. Auch würde diese Form des Vertrauensvorschlusses heute nicht mehr durch die Leitungsebene vertreten (2.4.1). Dementsprechend spricht die Auswertung der Gespräche und Beobachtungen dafür, dass insgesamt „Hoffnung“ zwar – mit individuellen Unterschieden der Mitarbeiter – durchaus vorhanden ist, sie aber nicht mehr personenübergreifend handlungsleitend zu sein scheint. Inwieweit eine individuelle Disposition für „Hoffnung“ vorliegt, scheint heute in erster Linie von persönlichen Erfahrungen und Einstellungen abzuhängen und lässt sich nicht mehr institutionellen Bedingungen zuordnen. Die Kategorie der Hoffnung wäre daher zwar gegebenenfalls für eine psychologische Perspektive auf den Umgang von Aufsichtsmitarbeitern mit unsicheren Situationen interessant, dies ist jedoch nicht das Anliegen dieser Arbeit.

Der durch die Mitarbeiter selbst vorgenommene Vergleich zeigt, dass Hoffnung bzw. unbegründetes Vertrauen grundsätzlich geeignet sind, das Verhalten der ganzen Behörde zu bestimmen. Für die untersuchten Landesjugendämter ist dies zum Beobachtungszeitpunkt aber nicht mehr zu konstatieren.

3.2.3 *Handlungssphären und Zielparadigmen*

Eine zentrale analytische Trennlinie verläuft zwischen der „pädagogischen“, kooperativen und eher informellen sowie der „juristischen“, ho-

¹⁹⁷ Die tatsächliche Aufgabenwahrnehmung dieser Zeit ist nicht Gegenstand dieser Arbeit. Die durch die Mitarbeiter vorgebrachte These dient hier lediglich der Abgrenzung, um damit das heutige Aufgabenverständnis zu illustrieren.

heitlichen und eher formellen Handlungssphäre. Die erstgenannte prägt das alltägliche Handeln der Aufsichtsmitarbeiter und bestimmt überwiegend ihr Selbstverständnis. Die ihr innewohnende Logik wird so lange als handlungsleitend betrachtet, wie kooperatives, partnerschaftliches Handeln aus Sicht der Aufsichtsmitarbeiter möglich ist. Das gemeinsame Herausarbeiten der „besten Lösung“ und die Einigung auf ihre Umsetzung wird in einigen Gesprächen als Idealvorstellung hervorgehoben (2.4.2). Diese Rolle kommt am deutlichsten in der Aussage eines Mitarbeiters zum Ausdruck, der die eigene Tätigkeit mit Trägern und Einrichtungen mit der von Pädagogen gegenüber Kindern und Jugendlichen vergleicht (siehe Kapitel 2.4.3 und 2.6.2). Eine ähnlich „fürsorgliche“ Orientierung gegenüber Trägern kommt auch im Vergleich der Aufsichtsbehörde mit einer „Hebamme“ für Einrichtungen zum Ausdruck (2.2.6). Wie bei Erziehungstätigkeiten sei auch für die pädagogischen Anteile des Aufsichtshandelns vor allem die Qualität der Beziehung zu den Trägervertretern entscheidend. Viele Interaktionen gegenüber Trägervertretern sind dementsprechend von dem Versuch geprägt, auf der Beziehungsebene der Kommunikation eine „Arbeitsgrundlage“ für partnerschaftliche Kooperation zu schaffen (2.4.5). In dieser Handlungssphäre wird der Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen zum geteilten Ziel einer Co-Produktion von Behörde und Einrichtungsträger.

„Formale“ Interventionen¹⁹⁸ werden nur dann handlungsleitend, wenn aus Sicht der Mitarbeiter auf partnerschaftlich-kooperative Weise die gewünschten Ziele nicht zu erreichen sind. Ein Mitarbeiter bringt dies in einer Fallbesprechung auf den Punkt, indem er sagt: „Ich finde, wir sollten da jetzt ein bisschen [...] formaleres und schweres Geschütz auffahren“ (DokZO, 25-27). Dieses Vorgehen nach einer „juristischen“ Logik entspricht nicht der Routine der Aufsichtsmitarbeiter (2.5.1 G) und konstituiert somit eine Art „Notfallszenario“.

Dass die kooperative Handlungssphäre gegenüber der „formalen“ in der Regel bevorzugt wird, liegt jedoch nicht nur in dem pädagogisch geprägten Selbstverständnis der Aufsichtsmitarbeiter begründet. Prägend sind auch Unsicherheit und Ohnmachtsgefühle hinsichtlich der Möglichkeiten, gegen den Willen von Trägern zu handeln. Aus Sicht der Aufsichtsmitarbeiter sind die Möglichkeiten, Kindeswohlgefährdungen effektiv gegen den Willen der Träger präventiv zu verhindern, sehr gering. Eingriffs-

¹⁹⁸ Selbstverständlich gibt es auch „formale“ Routineaufgaben der Sachbearbeitung wie Aktenführung, formale Antragsgenehmigungen etc., die parallel zu den hier beschriebenen Prozessen verlaufen, hier jedoch nicht näher betrachtet werden.

möglichkeiten ergeben sich vor allem dann, wenn es bereits Vorfälle gab und dafür möglichst „gerichts feste“ Beweise vorliegen. „Prävention“ kann dann nur noch darin bestehen, weitere Vorfälle möglichst zu verhindern. Die Ursachen für diese gefühlte Ohnmacht sind erstens die ohnehin hohe Komplexität von Erziehungseinrichtungen und die Schwierigkeit ihrer Durchschaubarkeit durch unbeteiligte Personen (2.5.2 B, 2.5.1 A). Dazu gehört auch die hohe Bandbreite zum Teil auch fachfremder Themen, die für die Aufsicht zur richtigen Beurteilung potenziell relevant sind (2.5.1 J). Dies wird zweitens verschärft durch knappe Ressourcen, durch die beispielsweise die mögliche Besuchsfrequenz von Einrichtungen und die Zeit pro Standort begrenzt wird. Auch müssen aus diesem Grund die meisten Gespräche und Besuche durch einen einzelnen Aufsichtsmitarbeiter durchgeführt werden, dem so die Möglichkeit einer schnellen intersubjektiven Rückversicherung fehlt. Drittens fehlen valide Qualitätsbeurteilungsverfahren, beispielsweise zur Eignungsbeurteilung von Personal (2.5.1 B). Die vorhandenen Arbeitspapiere und Leitlinien bieten zwar pragmatische Hilfen, können aber in Konfliktfällen nur begrenzt entlasten, da sie nicht immer valide und verlässlich sind (2.5.1 D).

Die Erkenntnisse aus den Gesprächen mit und zwischen den Aufsichtsmitarbeitern verweisen also deutlich darauf, dass die Behörde unter den aktuellen Voraussetzungen faktisch auf eine Mitarbeit der Träger angewiesen ist, um dem eigenen Verständnis von Rolle und Aufgabe und auch dem gesetzlichen Schutzauftrag gerecht zu werden. Das umfasst sowohl eine große Offenheit und Kontaktbereitschaft der Träger gegenüber der Aufsichtsbehörde als auch ihre Bereitschaft zur Selbstkontrolle und -verpflichtung. Vor diesem Hintergrund erscheint es als Herausforderung, dabei die eigene Unabhängigkeit gegenüber den Einrichtungsträgern zu bewahren, die eigentlich ebenfalls als zentral für die Aufsichtsfunktion dargestellt wird (2.3). Die Erfordernis einer gewissen „Nähe“ zu den Einrichtungsträgern aufgrund der für den Kooperationsaufbau notwendig erscheinenden Beziehungsarbeit steht dabei in direktem Widerspruch zu der Distanz, Objektivität und Sachlichkeit, die die Aufsichtsrolle eigentlich gebietet. Dieser Grundwiderspruch zwischen dem normativen Ziel, das Wohl der Kinder in den Mittelpunkt der Tätigkeit zu stellen, und der praktischen Anforderung, Träger durch sozialpädagogische Beziehungsarbeit zur Kooperation zu bewegen, ist *strukturell* nicht gelöst, sondern wird von den Mitarbeitern *individuell* bearbeitet.

3.3 Akteure beteiligen und moderieren, Kooperation aushandeln

Die Aufsichtsmitarbeiter sind federführend in allen Belangen der Betriebserlaubnis und somit „Dreh- und Angelpunkt“ (wie es ein Mitarbeiter in DokDQ, 43 nennt) in Gesprächen zu diesen Themen. In der Regel ist es ihre Aufgabe, Vertreter der Träger, Verbände und Jugendämter einzuladen und das Gespräch zu moderieren. Als „Akteure“ wurden während der teilnehmenden Beobachtung nur andere Professionelle beteiligt, Kinder und Jugendliche waren zwar gelegentlich bei Besichtigungen anwesend, wurden aber nicht systematisch in Gespräche eingebunden (1.7.5)¹⁹⁹. Zu beachten ist dabei, dass fast alle beobachteten Gespräche eine konzeptionelle, organisatorische oder räumliche Veränderung des Trägers zum Anlass hatten. Es handelte sich also eher um Fachgespräche, gegebenenfalls in Verbindung mit einer Besichtigung, und nicht um örtliche Prüfungen, die primär der Überprüfung der Erziehungspraxis des Trägers dienen (1.7.4).

Solche Fachgespräche fanden während der teilnehmenden Beobachtung entweder in Räumlichkeiten des Trägers, eines Jugendamtes oder des Landesjugendamtes statt. Dies hing außer von der pragmatischen Termin- und Routenplanung der Mitarbeiter davon ab, ob seitens des Aufsichtsmitarbeiters Bedarf zur Besichtigung der Einrichtung bestand. Die Auswahl der Gesprächsthemen variierte stark und wies eine hohe Bandbreite zwischen rechtlichen, organisatorischen, pädagogisch-konzeptionellen, pädagogisch-praktischen und anderen Fragen auf. Auch wenn es keinen besonderen Gesprächsanlass gab, der das zu besprechende Thema vorgab, unterlag die Auswahl der angesprochenen Themen nur in wenigen Fällen und abhängig vom Mitarbeiter einer Standardprozedur. Vielmehr waren die Themen abhängig von der vorgefundenen Situation, dem Gesprächsverlauf und der individuellen Prioritätensetzung nach Ermessen des zuständigen Mitarbeiters (siehe Kapitel 1.8.2). Nimmt man das Themenspektrum aus Kapitel 1.8.2 zum Maßstab, wurde in keinem Fall versucht, auch nur annähernd das gesamte mögliche Repertoire „abzuarbeiten“ – es wurde immer nur ein kleiner Ausschnitt dieser möglichen Themen besprochen. Angesichts der Dauer der Gespräche – zwischen etwa 30 Minuten bis maximal 150 Minuten – ist dies jedoch auch nicht überraschend. Die geringe Standardisierung der Gesprächsabläufe bot zahlreiche Möglichkeiten für die anderen beteiligten Akteure – Einrichtungen, Träger, Spitzenverbände und Jugendämter – auch eigene The-

¹⁹⁹ Nach Berichten der Aufsichtsmitarbeiter werden Kinder und Jugendliche jedoch dann systematisch befragt, wenn besondere Vorkommnisse aufgeklärt werden müssen.

mensetzungen nach Bedarf vorzunehmen. Dass die Aufsichtsmitarbeiter nicht grundsätzlich mit einer vorgefassten Zielvorstellung an Gespräche herangehen, wird beispielsweise in der mehrfach gebrauchten Formulierung deutlich, dass um fachliche Positionen oftmals „gerungen“ werde (2.5.1 E).

Für die Beteiligung und Moderation der anderen Akteure und einen konstruktiven Gesprächsverlauf spielt aus Sicht der Aufsichtsmitarbeiter die Gesprächsatmosphäre eine besondere Rolle. Von verschiedenen Mitarbeitern wurde es als eigene Aufgabe bezeichnet, durch das eigene Auftreten für eine „gute“ Atmosphäre zu sorgen (2.4.2, 2.6.2). In einem Gespräch wurde thematisiert, dass Einrichtungsmitarbeiter häufig Angst oder aus Sicht der Aufsichtsperson falsche Erwartungen hinsichtlich der Einrichtungsaufsicht hätten. Als eine Gegenstrategie, wurde benannt, das eigene Vorgehen transparent zu machen, also die eigenen Arbeitsschritte zu erklären (2.6.1). Dazu gehören auch Klärungen und Erläuterungen hinsichtlich der eigenen Rolle und Aufgabe, die mehrfach auch explizit durch Aufsichtsmitarbeiter in Gesprächen vorgenommen wurden. Dabei treffen auch unterschiedliche Ansichten bezüglich der Aufgabe und Zuständigkeit der Aufsichtsbehörde aufeinander. Ein Beispiel dafür ist ein unterschiedlicher Begriff von „Strukturorientierung“ der Behörde, die ihr Mitarbeiter als Aufsicht über Strukturen im Einzelfall verstand und erklärte, während ein Trägervertreter die Behörde als Instanz zur Beschreibung fester Rahmenbedingungen interpretierte (2.7.1). In diesem Zusammenhang wurde auch deutlich, dass es für die Aufsichtsmitarbeiter von zentraler Bedeutung ist, wie sie von den Einrichtungsmitarbeitern wahrgenommen werden und dass Ihnen dazu keine systematischen Reflexionshilfen, wie z. B. Supervision (2.5.2 D), zur Verfügung stehen, so dass sie in dieser Hinsicht abhängig vom Feedback der Einrichtungen und ihrer eigenen Reflexion dieser Rückmeldungen sind (2.6.4).

Als zentral erscheint dabei der Wunsch, von den Einrichtungsmitarbeitern als Pädagoge, also als Kollege erkannt zu werden und entsprechend auf Gemeinsamkeiten und geteilte Ziele und Motive hinzuweisen. Als erstrebenswert wurde eine „fehlerfreundliche“ Atmosphäre benannt (2.6.3), wobei es aber individuelle Unterschiede dahingehend gab, wie die eigene Fachkompetenz gegenüber der der Trägervertreter eingeschätzt wurde. Entsprechend variierte die Zielvorstellung zwischen einerseits der gemeinsamen Erarbeitung möglichst guter Ergebnisse und andererseits dem Einwirken auf einen Träger, um ihn von Vorstellungen des Aufsichtsmitarbeiters zu überzeugen (2.2.1). Vom Stereotyp eines „fehlersuchenden“, penibel und formalistisch agierenden Aufsichtsmitarbeiters

erfolgte aber in allen beobachteten Fällen eine klare Abgrenzung (2.6.1). Diese Selbstdarstellung deckt sich mit der Beobachtung, dass invasives, direktives oder autoritäres Auftreten – bei leichten individuellen Unterschieden der Mitarbeiter – gerade bei Gesprächseinstiegen und -abschlüssen eher vermieden wurde. Direktive Elemente finden sich jedoch in manchen Gesprächsverläufen, etwa Verweise auf die Möglichkeit, Bußgelder zu erheben oder vehement und als alternativlos vorgetragene Willensbekundungen von Aufsichtsmitarbeitern (2.7.3). Auch ist zu berücksichtigen, dass auch bereits das Wissen um hoheitliche Optionen der Aufsichtsbehörde das Verhalten des Trägers beeinflussen (2.5.1 G) und insgesamt für eine höhere „Akzeptanz“ von fachlichen Vorschlägen der Aufsichtsmitarbeiter sorgen kann (2.7.2). Aus diesem Grund sind „Aufsicht“, im Sinne eines hoheitlichen Handelns auch gegen den Willen des Trägers, und „Beratung“, im Sinne eines partnerschaftlich-kooperativen Handelns, in der Interaktions- und Gesprächsdynamik eigentlich untrennbar (2.7.1). Andererseits wurde in zwei Äußerungen eine klare Trennung zwischen „Aufsicht“ und „Beratung“ als zwei „Hüte“, die abwechselnd aufgesetzt werden, vorgenommen (2.4.1). In diesem Bild wird entsprechend die Widersprüchlichkeit dieser beiden Rollen deutlich und die Schwierigkeit, beide Aufgaben gleichermaßen in der eigenen Person zu verkörpern. Gesprächssituationen, in denen dieser Konflikt zutage trat, wurden von den Aufsichtsmitarbeitern in mehreren Äußerungen als schwierig und anstrengend bezeichnet. Die eigene Verhandlungsposition wird in diesem Fall eher als schwach beschrieben (2.5.1 H). Wie für Gesprächsführung allgemein gab es auch für solche Situationen kaum strukturelle Hilfestellungen (2.5.2 D), so dass persönliche Eigenschaften wie (psychische und physische) „Kraft“ und „Konfliktbereitschaft“ als entscheidende Faktoren für das Verhalten des Aufsichtsmitarbeiters in einer solchen Situation benannt werden (2.5.1 H).

3.4 Formale Handlungssphäre

3.4.1 Formale Kontrolle

Unter formaler Kontrolle wird hier der Vergleich von vorliegenden, „messbaren“ und intersubjektiv nachvollziehbaren Fakten mit eindeutig definierten und als juristisch abgesichert geltenden Mindestanforderungen mit Hilfe eines ebenfalls klar definierten Verfahrens verstanden (siehe Kapitel III.2.1). Das beinhaltet etwa die Kontrolle eingereichter Personalbögen hinsichtlich der Einhaltung festgelegter Personalschlüssel oder die Kontrolle räumlicher und technischer Standards. Die Prüfung dieser

Kriterien sollte normalerweise insoweit geregelt und abgesichert sein, dass unterschiedliche kontrollierende Personen unabhängig voneinander bei derselben zu kontrollierenden Situation zu denselben Ergebnissen kommen müssten. Nach diesem Verständnis wird mit formaler Kontrolle also die „Qualität“ einer Einrichtung anhand von Kriterien geprüft, die unabhängig von der konkreten Situation als Messgrößen für Qualität definiert wurden. Entsprechend entscheidet über die Validität und Qualität formaler Kontrolle primär das angewendete Verfahren und weniger die individuelle Kompetenz des Aufsichtführenden.

Formalisierte Kontrollen dieser Art finden auch in der Aufsichtsbehörde routinemäßig statt, insbesondere eine Kontrolle der Meldebögen hinsichtlich der in der Betriebserlaubnis festgeschriebenen Kennzahlen zu Personalschlüssel, Belegung, Gruppengröße und hinsichtlich der formalen Qualifikationen der Mitarbeiter²⁰⁰. Bei Besichtigungen gibt es entsprechend einige Standardkriterien, auf die nach Aussage der Mitarbeiter geachtet wird, beispielsweise, dass Bewohnerzimmer keine Durchgangszimmer sein dürfen und ein Fenster haben müssen sowie dass Rauchmelder installiert sind. Die Abmessungen von Räumen, für die es Vorgaben gibt, werden vor allem anhand von Bauplänen geprüft. Während der beobachteten Besichtigungen wurde in keinem Fall durch einen Mitarbeiter selbst nachgemessen. Auch die Höhe von Geländern oder Brüstungen wurde nicht standardmäßig geprüft, sondern wurde in einigen Fällen dann thematisiert, wenn sie dem Aufsichtsmitarbeiter als gefährlich erschienen. Nach Aussage eines Mitarbeiters liegen aber einige „für uns so unverrückbare Mindeststandards“ (DokRP, 2; siehe Kapitel 2.5.2 A) vor. Grundlage für diese Mindeststandards sind Rahmenverträge gemäß § 78 f SGB VIII sowie gemeinsame Arbeitspapiere der Landesjugendämter in NRW. In Betracht kämen auch Vereinbarungen zwischen Behörden und zentralen Trägern hinsichtlich der Voraussetzungen über die Eignung von Personal gemäß § 45, Abs. 2, Satz 3 SGB VIII (alte Fassung bis 31.12.2011), die allerdings in NRW nicht getroffen wurden. Welche dieser Grundlagen und Kriterien rechtlich verbindlich sind, ist teils umstritten (siehe Kapitel I.3.1.5), für die Aufsichtsmitarbeiter bieten sie jedoch eine als notwendig betrachtete Orientierung und Quelle für Handlungssicherheit.

²⁰⁰ Wobei die Festlegung dieser Kriterien an sich ebenfalls von Unsicherheit geprägt ist, wie dargelegt wurde.

3.4.2 Mangel an validen formalen Verfahren

Insgesamt distanzieren sich die Aufsichtsmitarbeiter aber klar von einem standardisierten „Abhakverfahren“ (2.6.1) und setzen dies in kontrastierende Beziehung zu ihrer pädagogischen Professionalität: „Sonst kannst du ja irgendwie auch, ich sag mal, nen Verwaltungsmenschen hinschicken“ (DokNE, 51; siehe Kapitel 2.5.1 E). Dass die Mindestvoraussetzungen nicht so stark standardisiert sind, dass sie sich mit Hilfe formaler Kontrolle „abhaken“ ließen, wird auch als pragmatische Notwendigkeit in diesem Arbeitsfeld bewertet (2.5.1 D). Jedoch wird das weitgehende Fehlen systematischer Verfahren zur Qualitätsbewertung durchaus als Mangel betrachtet, der für Unsicherheit sorgt und die Handlungsoptionen der Behörde beschränkt (2.5.1 A, 2.5.1 C). Ein Beispiel ist der Mangel an zuverlässigen und validen Verfahren zur Beurteilung der Eignung des pädagogischen Personals, was dazu führt, dass die Aufsichtsmitarbeiter ihre eigenen Entscheidungen als unbefriedigend oder manchmal sogar als ungerecht empfinden (2.5.1 B). Ein anderes Beispiel für Verfahren, die trotz der pragmatischen Notwendigkeit flexibler Rahmenregelungen sinnvoll sein können, wären Verfahren zum Umgang mit Ausnahmen von Leitlinien (2.5.1 I).

Der Mangel solcher Verfahren ist deshalb so gravierend, weil sowohl der Begriff der Kindeswohlgefährdung als auch der der Gleichartigkeit von Einrichtungen rechtlich unbestimmt ist (2.5.1 C, 2.5.1 H). Auch führt er dazu, dass das Prüfen bestimmter Bedingungen in Einrichtungen zum Teil vom Zufall bzw. dem Stil einzelner Mitarbeiter abhängig ist (1.8.2, 2.5.2 B). Die Entwicklung solcher Verfahren scheitert laut Aussage einiger Mitarbeiter bisher an unzureichenden Ressourcen (2.5.1 C), sofern sie sich überhaupt selbstständig von den Behörden entwickeln lassen. Auch ist zu berücksichtigen, dass die fachliche Entwicklung des Arbeitsfeldes den Reaktionen der Behörde häufig voraus ist (2.5.1 F) und etwaige Verfahren an diese Veränderungen des Praxisfeldes anpassbar sein müssten.

3.4.3 Formale Absicherung

Hinzu kommt, dass neben dem Fehlen festgeschriebener Verfahren zur Bildung einer Bewertungsgrundlage auch keine Routine in der Anwendung formaler Interventionen besteht, da ein solches Vorgehen einen Ausnahmefall im Arbeitsalltag der Aufsichtsmitarbeiter darstellt. Die daraus resultierende Unsicherheit der Mitarbeiter bezüglich eines formal korrekten Vorgehens wird bisher vor allem durch kollegiale Unterstützung kompensiert (2.5.1 G).

Denn die bereits genannten unbestimmten Rechtsbegriffe haben einen stark normativen Charakter, der nicht allein durch eine sozialpädagogische Rationalität beschrieben werden kann. Wenn beispielsweise neue, höhere Mindeststandards verlangt werden und dies einer formalen Absicherung bedarf, sind hierfür vor einer juristischen Bewertung normative Verständigungen zwischen den wichtigsten Akteuren notwendig. Diese finden beispielsweise bei der Entwicklung von Arbeitspapieren und Leitlinien statt, bei denen es eine Vergewisserung erst auf der kollegialen Ebene und dann auf der Landesebene gibt (2.5.1 C). Eine solche normative Vergewisserung dient vor allem der Entlastung des einzelnen Mitarbeiters (2.5.1 D), kann aber auch fachpolitische Wirkung entfalten (2.5.1 C). Ihre endgültige Wirksamkeit entscheidet sich im Konfliktfall jedoch erst nach juristischer Bewertung²⁰¹.

Da gerade bei der Absicherung von Mindeststandards die normative Diskussion die entscheidende ist, wird es als problematisch bezeichnet, dass gelegentlich politische Äußerungen hinsichtlich solcher Orientierungen den praktischen Anforderungen widersprechen und entsprechend keine normative „Rückenstütze“ abgeben (2.5.1 K). Da normative Absicherungen, die einseitig auf behördlicher bzw. staatlicher Ebene erfolgen, aus den genannten Gründen zum Teil schwierig und angreifbar sind, ist es für die Arbeit der Aufsichtsbehörde von besonderem Nutzen, wenn Träger oder Verbände selbst normativ regulierend tätig sind und fachlichen Mindeststandards explizit zustimmen oder sich Selbstverpflichtungen auferlegen (2.7.4).

3.4.4 Entscheidung

Die Entscheidungsoptionen sind in dieser Sphäre sehr begrenzt, da die Behörde eigentlich keinen formalen Ermessensspielraum besitzt. Im Kontext der formalen Absicherung muss auch eine Bestimmung verhältnismäßiger, das heißt geeigneter, notwendiger und erforderlicher Maßnahmen erfolgen. Ziel dieser Maßnahmen kann und darf nur sein, den Träger zum Einhalten formaler Mindestvoraussetzungen zu bewegen oder, wenn dies als nicht möglich beurteilt wird, als Ultima Ratio die Betriebserlaubnis zu verweigern bzw. zu entziehen. Ansonsten muss formal immer das

²⁰¹ In diesem Kontext ist auch der Umgang mit „Bestandsschutz“, also dem Beibehalten schlechterer Standards trotz Inkrafttreten neuer Anforderungen, eine interessante und konfliktreiche Frage. Denn hier tritt besonders deutlich der mögliche Widerspruch zwischen „Einzelfallgerechtigkeit“ gegenüber einem Träger und dem Durchsetzen einer Gleichbehandlung aller Träger durch Vereinheitlichung zutage. Dieser Aspekt kann in der vorliegenden Arbeit jedoch nicht mehr explizit berücksichtigt werden.

„mildeste“ Mittel gewählt werden. Im Rahmen der teilnehmenden Beobachtung gab es keine Anzeichen dafür, dass diese Grundsätze durch die Mitarbeiter in Frage gestellt würden, insbesondere wurde mit der Schließung von Einrichtungen explizit keine persönliche Befriedigung, sondern überwiegend das Gefühl eigenen Scheiterns verbunden (2.2.1).

Es gab allerdings Situationen, in denen direktiv vorgetragene Wünsche von Aufsichtsmitarbeitern an Träger den Anschein einer formalen Auflage erweckten. Dabei gab es Anzeichen dafür, dass eine gewisse Unsicherheit seitens der Träger hinsichtlich der Befugnisse der Aufsichtsbehörde gelegentlich auch taktisch genutzt wurde (2.7.3). Hierfür erschien vor allem die persönliche Entschlossenheit des Aufsichtsmitarbeiters entscheidend zu sein, weniger die tatsächlich vorliegende formale Absicherung (2.6.5). Dennoch wurde an diesen Stellen deutlich, dass die formale Handlungssphäre zwar analytisch eigenständig zu beurteilen ist, in der Praxis jedoch die hoheitlichen Optionen der Behörde untrennbar von den sonstigen Handlungen in alle Interaktionen mit Trägern eindringen und diese beeinflussen (2.7.1).

Insgesamt lässt sich konstatieren, dass der juristische Begründungszwang im Selbstverständnis und Handeln der Aufsichtsmitarbeiter eher eine „hintergründige“ Bedeutung besitzt. Wenn er nicht in letzter Konsequenz durchgehalten werden kann, hält dies die Mitarbeiter nicht zwangsläufig davon ab, trotzdem gemäß ihres eigenen professionellen und intuitiven Aufgabenverständnisses tätig zu werden (2.5.2 B). Wenn formale Kontrollen angewendet werden, ist es einigen Aufsichtsmitarbeitern wichtig, dass diese auch wirklich valide sind und der Einzelfallgerechtigkeit nicht zuwiderlaufen. Die Anwendung formaler Verfahren als Selbstzweck – also das vornehmliche Streben nach einer rechtlichen Absicherung – entspricht jedoch nicht dem Selbstverständnis der Mitarbeiter, die sich zu dieser Frage äußerten.

3.5 Kooperative Handlungssphäre

3.5.1 Persönliche Definition des eigenen Verantwortungsbereichs

In der formalen Handlungssphäre kann und darf es ausschließlich um das Zielparadigma gehen, inwieweit Mindestanforderungen formal eingehalten werden bzw. ob der Tatbestand der Kindeswohlgefährdung erfüllt ist. In der kooperativen Handlungssphäre muss das abstrakte Ziel, den „Schutz“ von Kindern in einer Co-Produktion herzustellen, ebenfalls noch konkretisiert werden. Das geschieht hier jedoch nicht in Form intersub-

ektiv festgelegter Normen, sondern ist stärker von der individuellen Definition und Ausgestaltung der Zielsetzung durch den Aufsichtsmitarbeiter abhängig.

Hier müssen also von den Mitarbeitern die Fragen beantwortet werden, was für sie „Schutz“ bedeutet, wann sie ihre Arbeit als erledigt betrachten und wie intensiv sie sich von dem „wirklichen“ Zustand hinsichtlich der zu bewertenden Situationen überzeugen wollen („Was passiert wirklich?“, 2.8.2). Eine wichtige Frage dabei lautet beispielsweise: „Glaube ich dem Träger?“. Das bezieht sich vor allem auf schriftliche Darlegungen des Konzeptes oder Stellungnahmen zu Situationen, deren „tatsächliche“ Aussagekraft als begrenzt („Worthülsen“, 2.5.2 B) bezeichnet wird. Ihr Vorliegen kann zwar für eine formale Absicherung von Entscheidungen ausreichend sein, dennoch geht dies nicht automatisch mit subjektiver Erwartungsstabilität in Bezug auf den Schutzauftrag einher (2.8.2). Eine mitentscheidende Grundlage für die individuellen Handlungen in dieser Sphäre – von der Schaffung der Bewertungsgrundlage bis zur Entscheidung über mögliche Aktionen – ist die individuelle Definition des Verantwortungsbereiches.

Die damit zusammenhängenden Probleme und Fragestellungen wurden in Kapitel 2.8 herausgearbeitet und in Kapitel 2.8.4 bereits zusammengefasst, deswegen wird dies hier nicht wiederholt. Entscheidend erscheint dabei, dass der Entscheidungsdruck, den eigenen Verantwortungsbereich selbst zu bestimmen, auf den einzelnen Mitarbeitern lastet und dies zu starker Überforderung führen kann. Denn aufgrund der normativen Natur dieser Entscheidung, ist eine „rationale“ Bestimmung nicht möglich – Entscheidungen für mehr Verantwortungsübernahme können individuell als moralisch geboten erscheinen. Wenn die damit korrelierende stärkere Arbeitsbelastung gleichzeitig zu Lasten der eigenen Gesundheit geht, wie dies von einem Mitarbeiter explizit geäußert wurde, ist damit ein dringendes Problem markiert. Dies ist auch im Zusammenhang damit zu betrachten, dass insgesamt in vielen Gesprächen ein hohes, teilweise auch emotionales Verantwortungsgefühl der Mitarbeiter gegenüber dem Wohl der Kinder in Einrichtungen deutlich wurde. Dass es für die Mitarbeiter insgesamt nicht im Vordergrund steht, ausschließlich nach formaler Absicherung zu streben, wurde bereits an zahlreichen Stellen belegt. Eine mögliche, wenn auch wohl nicht hinreichende Entlastung können normative Vergewisserungen im Team bieten, die beispielsweise durch häufigen Austausch gefördert werden könnten. Notwendig wären aber auch fachpolitische Positionierungen und institutionalisierte Klarstellungen

dahingehend, wie Aufgabe und Verantwortung der Aufsichtsbehörde in Relation zu den zur Verfügung gestellten Ressourcen verstanden werden.

3.5.2 Informale Kontrolle und fachliche Intuition

Die Möglichkeiten formaler Kontrolle werden aufgrund nicht hinreichend entwickelter und einheitlicher Verfahren, deren Legitimität zudem nicht vollkommen geklärt ist, als äußerst begrenzt empfunden und die Prüfung von Einrichtungen auf Missstände mit der Suche nach der „Stecknadel im Heuhaufen“ (DokSH, 10; siehe Kapitel 2.5.1 A) verglichen. Daher wird durch die Mitarbeiter eine bedeutende Strategie angewendet, um auch ohne diese Hilfsmittel subjektive Erwartungsstabilität zu erreichen und auch dem eigenen Verantwortungsgefühl für die Frage „Was passiert wirklich?“ zu folgen: der Einsatz informaler Kontrolle und fachlicher Intuition. Dabei ist zu beachten, dass der Begriff der „informalen Kontrolle“ so nicht von den Mitarbeitern verwendet wird. Er soll hier analytisch eine Form von Kontrolle beschreiben, die nicht auf festgelegten Verfahren beruht und daher keine festgelegten Kriterien prüft, sondern ihren Schwerpunkt auf Informationen setzt, die dem Kontrollierenden eine Einschätzung der Werte, Motive und Ziele des Kontrollierten ermöglichen (vgl. Kapitel III.2.1.1). Dass beispielsweise Interaktionen, die eher dem Bereich der „Beratung“ zuzurechnen sind, auch einen prüfenden Charakter besitzen können, wird durch die Akteure nur vereinzelt und meist eher implizit reflektiert (2.4.4). Allerdings finden sich auch Aussagen, in denen die Funktion sozialer Kontrolle auch als Legitimation für ansonsten eher informelle Tätigkeiten herangezogen wird (2.6.3).

Eine Form informaler Kontrolle wird von den Aufsichtsmitarbeitern als „ein Gefühl für die Atmosphäre in Einrichtungen bekommen“ beschrieben und wird auch explizit als Alternative zu formalen Prüfungen positioniert. Dieses „Gefühl“, d. h. die fachliche Intuition, kommt auch zum Einsatz bei der Bewertung von Konzeptionen und im Rahmen von persönlichen Gesprächen hinsichtlich des Eindrucks von Personen. In allen drei Fällen wird der „Fachbauch“²⁰² so eingesetzt, dass er das weitere Vorgehen der Mitarbeiter mit bestimmt. So kann er sich beispielsweise darauf auswirken, welche Nachfragen gestellt werden oder an welchen Stellen genauer hingeschaut wird – beispielsweise bei als unzuverlässig eingeschätzten „Pappenheimern“ (2.2.7). Auch kann der Effekt auftreten, dass aufgrund dieser fachlichen Intuition eine direktive Gesprächsführungsstrategie gewählt wird, mit der Träger zu Zugeständnissen bewegt werden sollen

²⁰² Dieser Begriff für das genannte Gefühl wird in einer nicht zitierten Passage verwendet.

(2.5.2 B). Dass intuitives Vorgehen das Risiko birgt, durch Vorurteile bzw. verallgemeinernde Erfahrungswerte beeinflusst zu werden, wird durchaus reflektiert, jedoch ist der Umgang damit der Verantwortung des einzelnen Mitarbeiters überlassen (2.6.5). Da strukturell keine Hilfen zur Reflexion fachlicher Intuition vorhanden sind, spielt der kollegiale Austausch hierfür eine wichtige Rolle (2.5.2 B). Fachliche Intuition und informale Kontrolle basieren auf dem persönlichen Gerüst aus Werten und Normen in Verbindung mit Fachkompetenzen und Erfahrungen. Deshalb zielt kollegialer Austausch hinsichtlich informaler Kontrolle insbesondere auch auf wechselseitige normative Vergewisserung bzw. Aushandlung.

3.5.3 Bewertungskriterien

Da in dieser Arbeit keine Fallstudien vorgenommen wurden und auch kein repräsentativer Ausschnitt von Fallbearbeitungen untersucht wurde, können auch keine repräsentativen Ergebnisse dahingehend vorliegen, anhand welcher Kriterien Aufsichtsmitarbeiter einen Einrichtungsträger als verlässlich oder vertrauenswürdig einschätzen. Im Zusammenhang mit den wenigen beobachteten Fällen wurden seitens der Aufsichtsmitarbeiter in Gesprächen mit dem Verfasser einige Kriterien thematisiert und entsprechend offenbar von diesen als wichtig erachtet²⁰³. Folglich ist die Aufzählung nicht abschließend.

Genannt wurden beispielsweise Indikatoren wie „Klarheit“ bzw. „klare Struktur“ von Trägervertretern, auch „Reflexionsfähigkeit“ sowie „keine Naivität“. Daraus lassen sich erstens Rationalität und Aufgeklärtheit als Kriterien erkennen. Zweitens wurden personenbezogene Motive, Engagement und Motivation von Trägervertretern reflektiert, beispielsweise „kein rein finanzielles Interesse“²⁰⁴ und die pädagogische Einstellung, etwa sich wertschätzend und herzlich um Kinder zu kümmern. Eine dritte Kategorie von Kriterien bildeten erwartungsgemäß die Berufserfahrung und fachliche Qualifikation der betreffenden Erzieher und Träger. Bezogen auf die Bewertung der Konzeption von Einrichtungen zeichneten sich als relevante Kriterien das Bestehen struktureller Qualitätssicherungs-

²⁰³ Die genannten nicht repräsentativen Kriterien wurden bei der Codierung von Gesprächspassagen gefunden, die in dieser Arbeit aus Platzgründen größtenteils nicht zitiert werden.

²⁰⁴ Vor dem Hintergrund des im historischen Abriss dokumentierten höheren Misstrauens gegenüber gewerblichen Trägern in der Vergangenheit sei explizit darauf hingewiesen, dass finanzielles Interesse bei Trägern nur dann negativ bewertet wurde, wenn es stark vordergründig erschien.

maßnahmen wie Supervision, interne Fachaufsicht und Beratung, Fortbildung, Dokumentation usw. aus.

3.5.4 Vertrauen und Beziehungsarbeit

Informale Kontrollen ermöglichen in höherem Maße als formale Kontrollen Interaktionserfahrungen zwischen Aufsichtsbehörde und Träger und dienen auch dem gegenseitigen Kennenlernen. Aus Sicht der Aufsichtsmitarbeiter ist dieser Aspekt ihrer Tätigkeit von hoher Bedeutung, da er eine Form von Beziehungsarbeit darstellt. Diese Beziehungsarbeit verbessert aus Sicht der Aufsichtsmitarbeiter die Informationssammlung in Form informaler Kontrolle und erleichtert die nicht-formale Einflussnahme auf den Träger (2.4.5). Vor allem langfristige Arbeitsbeziehungen bieten die Chance, Vertrautheit und Vertrauen langsam aufzubauen (2.4.5) und eine Strategie anzuwenden die als „Langer Atem“ (2.2.7) bezeichnet wird. Gemeint ist das langfristige Einflussnehmen auf einen Träger, der sich nicht sofort von der Behörde überzeugen lässt.

Für die Beziehungsqualität ist wiederum das Vertrauen zwischen beiden Kooperationspartnern mitentscheidend. Es wird sogar als „Arbeitsgrundlage“ bezeichnet. Entsprechend geht es den Aufsichtsmitarbeitern auch darum, wie das Vertrauen des Trägers in die Behörde gestärkt werden kann. Weiterhin ist das Vertrauen eines Aufsichtsmitarbeiters in einen Träger etwas, das auch unter Verzicht auf Informationen zu subjektiver Erwartungsstabilität beitragen kann.

Diese beiden Aspekte lassen sich nicht vollständig voneinander trennen, da eine stabile Vertrauensbeziehung auf Gegenseitigkeit beruht. Da eine Aufsichtsbehörde, die auch formale Kontrolle anwendet, gewissermaßen institutionalisiertes Misstrauen verkörpert, wenden die Aufsichtsmitarbeiter Gegenstrategien an, die das Bild einer misstrauenden Behörde gegenüber den Trägervertretern relativieren. So kann sich beispielsweise ein gewisser „Vertrauensvorschuss“ seitens der Behörde förderlich auf das Vertrauen des Trägers zur Behörde und damit auf seine Offenheit und Kooperationsbereitschaft auswirken. Entsprechend geben manche Aufsichtsmitarbeiter an, dass „Kulanz“ gegenüber dem Träger auch das Ziel verfolgen kann, die Beziehungsqualität zu verbessern (2.5.2 A). Eine andere Strategie zum Vertrauensaufbau besteht darin, das eigene pädagogische Selbstverständnis zu betonen und damit auf bestimmte Intentionen und Motive des eigenen Handelns zu verweisen sowie Vorurteile gegenüber Aufsichtsmitarbeitern zu reduzieren (2.6.1). Einen ähnlichen Zweck

verfolgt die Strategie der Aufsichtsmitarbeiter, für eine möglichst gute Gesprächsatmosphäre zu sorgen (2.6.2).

Für beide „Richtungen“ des Vertrauens gilt, dass sie nur möglich sind, wenn sich die beiden Partner „kennen“ (2.4.5, 2.4.6). Gemeint ist dabei nicht nur ein Kennen der Institution, sondern relevant für das Vertrauen kann auch die Persönlichkeit der beteiligten Menschen sein (2.4.5). Als förderlich für das Vertrauen in Träger wird neben positiven Erfahrungen über einen längeren Zeitraum auch genannt, wenn Träger sich freiwillig mehr engagieren als verlangt (2.4.6).

Bestehen Trägervertreter auf einen distanzierteren Umgang, beispielsweise aufgrund eines fachlichen Dissenses mit der Behörde, kann dies nicht durch diese Form von Beziehungsarbeit kompensiert werden (2.6.1). Auch können Fälle auftreten, in denen Träger von der Behörde ausschließlich eine formale Betätigung erwarten und kein Interesse an oder sogar Ablehnung von fachlichen „Impulsen“ der Aufsichtsmitarbeiter zeigen (2.7.1). Bei einer solchen Konstellation, in der gewisse Konflikte zwischen dem pädagogischen Selbstverständnis der Aufsichtsmitarbeiter und ihrem formal sehr begrenzten Auftrag auftreten (2.6.1), ist die Vertrauensbildung erschwert. Denn Vertrauen basiert auch auf geteilten Werten und Zielen (2.7.1). Je mehr ein Träger hinsichtlich informeller Kontrollen kooperiert, also je offener er sich beispielsweise über pädagogische Fragen mit Aufsichtsmitarbeitern austauscht, desto besser ist die Chance dafür, dass sich auch Vertrauen entwickelt. Die Beiträge von informeller Kontrolle und Vertrauen zur Schaffung einer Bewertungsgrundlage hängen also zusammen. Die Beobachtungsergebnisse deuten insgesamt darauf hin, dass den Mitarbeitern vornehmlich sozialpädagogische Methoden und Fachkompetenzen zur Verfügung stehen, um die beschriebene Beziehungsarbeit in dem asymmetrischen Verhältnis zu den Einrichtungsträgern zu leisten. Ein Mitarbeiter zieht sogar explizit einen Vergleich zur Arbeitsbeziehung zwischen Pädagoge und Kind (2.4.3, 2.6.2). Jenseits informeller kollegialer Beratung scheint es kaum systematische Hilfen für eine Form von Beziehungsarbeit zu geben, die der speziellen Rolle und dem Auftrag eines Aufsichtsführenden angepasst ist.

Der vertrauensvollen Arbeitsbeziehung zu Einrichtungsträgern stehen die Aufsichtsmitarbeiter aufgrund ihres „misstrauischen“ Auftrages ambivalent gegenüber. Einerseits wird das Vertrauen als notwendig und sogar als Arbeitsgrundlage bezeichnet, andererseits werden Gefahren positiver Vorurteile (2.6.5) und des Verzichts von Kontrollen aufgrund zu großen Vertrauens genannt (2.4.6). Dieser letztgenannte Aspekt verweist

noch einmal darauf, dass Beziehungsarbeit und Vertrauensaufbau keine allgemeingültige und alleinige Lösung für das Informationsdefizit durch mangelhafte oder fehlende Verfahren der Prüfung und Bewertung sein können. Auch aus Sicht der Aufsichtsmitarbeiter stellen sie keinen ausreichenden Ersatz für Prüfverfahren dar. Hier zeigt sich das in Abschnitt III beschriebene strukturelle und bisher nicht ausreichend reflektierte Spannungsverhältnis zwischen der grundsätzlichen Funktion der Behörde als Misstrauensinstanz und der (aus Sicht der Aufsichtführenden) praktischen Notwendigkeit einer Vertrauensbeziehung zu Einrichtungsträgern.

4. Fazit der teilnehmenden Beobachtung

In Abschnitt I dieser Arbeit wurde ausführlich der rechtliche und strukturelle Rahmen für die behördlichen Aufsichts- und Beratungstätigkeiten beschrieben. Zusammen mit den Ergebnissen der Abschnitte II und III führte dies zu der Erkenntnis, dass zwar bereits seit Beginn der rechtlichen Regulierung dieses Arbeitsfeldes die Herausforderung bekannt ist, dass die Einrichtungsaufsicht Misstrauen und Vertrauen in sich institutionell vereinen muss, dass bisher jedoch weder die für eine effektive Kontrolle noch die für einen funktionalen Einsatz von Vertrauen notwendigen normativen Entscheidungen getroffen und strukturellen Bedingungen geschaffen wurden. Diese Entscheidungen betreffen einerseits die normative Bewertung der Trägerautonomie: Je höher der Wert der Selbstständigkeit geschätzt wird, desto wichtiger ist es, Bedingungen zur Entwicklung von begründetem Vertrauen zu schaffen und dabei die mit dem Einsatz von Vertrauen verbundenen Risiken in Kauf zu nehmen. Andererseits muss über normative Orientierungen für formale Kontrollen entschieden werden, da Kontrolle „Soll-Werte“ benötigt, die mit einem zu ermittelnden „Ist-Wert“ verglichen werden können. Da der Staat unter Berücksichtigung der individuellen Entfaltungsfreiheit einerseits und der partnerschaftlichen Grundorientierung des Jugendhilferechts andererseits zurückhaltend in der einseitigen Vorgabe von normativen „Mindeststandards“ für Betreuung und Erziehung agiert, könnten sich solche Entscheidungen auch auf die Verfahren beschränken, durch die solche Grenzen bestimmt werden.

In der qualitativen Analyse der während der teilnehmenden Beobachtung sowie der Gespräche mit Aufsichtsmitarbeitern erhobenen Daten finden sich nun zahlreiche empirische Belege für die These, dass diese entscheidenden normativen Fragen bisher nicht strukturell beantwortet wurden, sondern von den Aufsichtsmitarbeitern individuell bearbeitet werden müssen. Insbesondere die Notwendigkeit, als Einzelperson normative Grenzen gegenüber Trägern ziehen und diese dann verteidigen zu müssen, stellt sich als Quelle von Unsicherheit und potenzieller Überforderung dar. Fast alle herausgearbeiteten Probleme und Widersprüche der Aufsichtstätigkeit ergeben sich daraus oder werden dadurch verschärft, dass die Aufgabe und der Verantwortungsbereich der Aufsicht bisher nicht hinreichend diskutiert bzw. geklärt wurden. Die politische Beschäftigung mit der Aufsicht bleibt bisher auf einem symbolischen Niveau, entsprechend ist auch die Ausstattung der Behörden mehr oder weniger symbolisch. Denn wenn nicht geklärt ist, welche Aufgaben die Behörde eigentlich in welcher Intensität und mit welchen Mitteln erfüllen soll,

kann auch keine sachgerechte Ermittlung und Bereitstellung der dafür benötigten Ressourcen, Verfahren und persönlichen Kompetenzen der Mitarbeiter oder deren gezielte fachliche Weiterbildung erfolgen.

Die öffentlichen Erwartungen an die Aufsichtsbehörde wurden vor dem Hintergrund der Debatten um sexuelle Gewalt und andere Übergriffe und Missstände im Kontext von Erziehungshilfen verstärkt dahingehend formuliert, dass Trägern mehr misstraut werden müsse, dass beispielsweise vermehrt unangemeldete örtliche Prüfungen stattfinden müssten. Eingefordert wird eine Parteilichkeit der Behörde für die Belange der in Einrichtungen untergebrachten Kinder und insgesamt eine effektive, präventiv wirksame Kontrolle. Aus Sicht und Erfahrung der Aufsichtsmitarbeiter ist effektive Prävention bisher jedoch nur in Kooperation mit den Trägern möglich. Der Träger wird entsprechend als Kooperationspartner behandelt, mit dem Ziel einer Co-Produktion des Schutzes von Kindern in Einrichtungen. Hierzu wenden die Aufsichtführenden in Ermangelung arbeitsfeldspezifischer Verfahren vor allem sozialpädagogische Methoden an und legen großen Wert auf die Beziehungsarbeit mit Trägern und den Aufbau eines Vertrauensverhältnisses, da nur so eine solche effektive Kooperation möglich sei. Ein formales Handeln – vor allem solches gegen den Willen des Trägers – wird seitens der Aufsichtführenden eher als Bedrohung als als Unterstützung der eigenen Anliegen verstanden und ist mit Unsicherheit verbunden. Zugespitzt formuliert ist formalisiertes Handeln gewissermaßen nur eine Notfallmaßnahme, wenn das kooperative, sozialpädagogische Beziehungshandeln gescheitert ist. Umgekehrt liegt der Wunsch zur Beziehungsarbeit mit Trägern gerade auch in dem Selbstverständnis der Mitarbeiter begründet, „wirklich“ etwas zum Schutz der Kinder erreichen zu wollen, statt nur nach formaler Aufgabenerfüllung „nach Vorschrift“ zu streben.

Eine freiwillige Kooperation mit Aufsichtsmitarbeitern, die Einrichtungsträger unter Umständen sogar in eine Art „Klientenrolle“ bringt, ist jedoch nicht für alle Träger akzeptabel, zumal dies nicht nur persönliches Vertrauen des Trägers in den Aufsichtsmitarbeiter erfordert, sondern auch die Anerkennung seiner fachlichen Expertise.

Ein mindestens ebenso wichtiger Hinderungsgrund für die Funktionalität von Beziehungsarbeit sind ökonomische Zwänge, die der konsensualen und partnerschaftlichen Einigung zwischen Trägern und Aufsichtsmitarbeitern entgegenstehen können. Denn in durch „Sachzwänge“ geprägten Diskussionen ist eine fachliche Argumentation nicht möglich – möglicherweise besteht sogar Einigkeit zwischen den Diskutanten, dass höhere

Anforderungen fachlich wünschenswert sind. Sondern hier beschränkt sich die Aushandlung darauf, ob der Aufsichtsmitarbeiter bestimmte Normen durch Autorität oder Verhandlungsgeschick verteidigt, ob er Zugeständnisse macht und sich der ökonomisch motivierten Forderung beugt oder ob die Kooperation beendet wird und der Konflikt gerichtlich geklärt werden muss. Verhandlungen dieser Art stehen jedoch in deutlichem Widerspruch zu dem hier überwiegend festgestellten Selbstverständnis der Aufsichtsmitarbeiter – eine solche sehr distanzierte Form der Interaktion konterkariert dieses Selbstbild geradezu.

Hinzu kommt, dass ebenfalls nicht geklärt ist, wie viel persönliches Engagement der einzelne Mitarbeiter investieren soll, um doch noch eine Einflussnahme auf den Träger zu erreichen. Derzeit lastet diese normative Entscheidung über Art und Intensität von Interaktionen mit Trägern auf jedem einzelnen Mitarbeiter und führt teilweise zu einem Abwägen zwischen dem eigenen moralischen Empfinden und der eigenen physischen und psychischen Gesundheit. Das strukturell bedingte Spannungsverhältnis der Aufsichtsaufgabe wird damit in die konkrete Arbeitsorganisation jedes einzelnen Mitarbeiters verlagert und die Verantwortung für die zu treffenden normativen Entscheidungen ihm überlassen. Dieser Druck vergrößert die individuellen Anforderungen an die Mitarbeiter, die aufgrund der Komplexität und Breite der zu beurteilenden Fachthemen ohnehin bereits sehr hoch sind. Denn es müssen pädagogisch-praktische, konzeptionelle, organisatorische, baulich-technische, betriebswirtschaftliche und rechtliche Aspekte in einem sich ständig weiterentwickelnden Feld bearbeitet werden. Hinzu kommen spezielle Kompetenzen hinsichtlich der eigenen Aufgabenwahrnehmung, beispielsweise Gesprächsführung, Befragungs- und Ermittlungsmethoden sowie die Kenntnis formaler Verwaltungsvorschriften. Diese hohen Anforderungen bergen nicht nur die Gefahr, dass bei Bearbeitung durch einen einzelnen Mitarbeiter Fehler gemacht werden – beispielsweise, wenn die Beziehungs- oder Gesprächsdynamik nicht mehr kontrolliert werden kann –, sondern auch, dass Mitarbeiter von möglichen Vereinfachungen ihrer Tätigkeit „eingekauft“ werden könnten und eigene Ansprüche aus solchen Gründen absenken. Das heißt auch, dass Träger, die sich maximal gegen eine Einflussnahme abgrenzen, sich also gut „wehren können“, im Gegensatz zu transparenten und kooperativen Trägern weniger effektiv beaufsichtigt werden können.

Daraus folgt, dass derzeit strukturell²⁰⁵ nur dann ein präventiver Schutz von Kindern in Einrichtungen möglich ist, wenn Träger ihre Einrichtungen effektiv selbst kontrollieren und dabei mit der Aufsichtsbehörde freiwillig zusammenarbeiten. Ohne diese Kooperation beschränkt sich die Aufsichtstätigkeit auf mögliche Interventionen, die jedoch häufig erst möglich erscheinen, nachdem Vorfälle bekannt wurden, sowie auf die Kontrolle der wenigen gesicherten Mindestanforderungen.

5. Reaktionen der Landesjugendämter auf die Ergebnisse

Der Abschnitt V dieser Arbeit wurde den Mitarbeitern der beiden nordrhein-westfälischen Landesjugendämter als Forschungsbericht²⁰⁶ vorab zugesandt, um ihnen die Möglichkeit einzuräumen, zu den Ergebnissen Stellung zu beziehen. Um die Unabhängigkeit der Ergebnisse nicht zu beeinflussen, war jedoch vereinbart, dass die LJÄ keinen Anspruch auf Veränderungen haben würden (vgl. Kapitel IV.2.3.3). In beiden LJÄ fanden Gruppengespräche statt, in denen eine Rückmeldung durch die Teams und ihre Vorgesetzten erfolgte.

5.1 LJA Westfalen-Lippe

Das zweistündige Gespräch fand im September 2012 statt, beteiligt waren drei der fünf bereits zum Forschungszeitpunkt beschäftigten Fachberater, zwei seitdem neu eingestellte Fachberater, der Sachgebietsleiter sowie der Referatsleiter.

Zusammenfassend wurde die Validität der Ergebnisse des Forschungsberichtes und die Qualität des methodischen Vorgehens durch die LJA-Mitarbeiter positiv beurteilt. Insgesamt wurden die Ergebnisse als zutreffend und hilfreich bezeichnet. Hervorgehoben wurde, dass auch Aspekte benannt wurden, die in der bisherigen teaminternen Diskussion zwar „immer mitschwingen“, aber auf diesem „Abstraktionsniveau“ noch nicht explizit thematisiert worden seien. Die externe Betrachtung eröffne Chancen, einige der bekannten Problembereiche stärker personenunabhängig und unter vermehrter Berücksichtigung der strukturellen Bedin-

²⁰⁵ Das heißt, es sind Ausnahmen in Einzelfällen denkbar.

²⁰⁶ Die den Behörden überlassene Fassung entspricht im Wesentlichen dem Abschnitt V der vorliegenden Arbeit, ergänzt durch einige theoretische und methodische Erläuterungen, die in den anderen Abschnitten dieser Arbeit aufgegangen sind. Nachträglich erfolgten noch eine redaktionelle Überarbeitung dieses Abschnitts sowie einige wenige Ergänzungen und Präzisierungen von Interpretationen und Schlussfolgerungen.

gungen weiterführend zu diskutieren. Der Bericht habe „Diskussionen ausgelöst“ und helfe bei einem weiteren „sachlichen Diskurs“ über die Tätigkeit der Aufsichtsbehörden.

Es wurde nur eine inhaltliche Verständnisfrage hinsichtlich der Eignungsbeurteilungsverfahren für Personal in Kapitel 2.5.3 gestellt, woraufhin die dort verwendete Formulierung sprachlich verdeutlicht wurde. Die einzige weitere Anmerkung bezog sich auf manche „flapsigen“ Aussagen durch Aufsichtsmitarbeiter in hier verwendeten Zitaten. Dabei wurde seitens des LJA betont, dass die zum Teil sehr informelle und umgangssprachliche Ausdrucksweise nicht dem offiziellen Selbstverständnis der Behörde und dem ernsthaften Arbeitsgegenstand entspreche und nur in dem jeweiligen Gesprächskontext interpretierbar sei. Im Regelfall wird deshalb in den Interpretationen der entsprechenden Textstellen auf die jeweiligen Kontexte hingewiesen und eine Einordnung vorgenommen.

Eingeleitet wurde das Gruppengespräch ohne konkrete Fragen des Verfassers, sondern lediglich mit dem Hinweis, dass drei Aspekte zu besprechen seien, nämlich erstens Fragen an den Verfasser, zweitens Anmerkungen und drittens die Bedeutung der Ergebnisse für die Mitarbeiter. Zunächst wurde daraufhin auf die hohe Bedeutung der rechtlichen Rahmenbedingungen verwiesen, die zum Verständnis der Forschungsergebnisse notwendig sei²⁰⁷. Das Forschungsergebnis wurde durch einen Teilnehmer so zugespitzt dargestellt, es entstehe „plakativ das Bild keiner gesetzlich im Rahmen agierenden Aufsichtsbehörde, sondern ein zusammengewürfelter Haufen von Pädagogen, der in erster Linie situationsbedingt aus dem Bauch heraus vor Ort agiert.“ Diese Zuspitzung wiederum wurde dann als „eigentlich der Worst Case“ für eine Aufsichtsbehörde bewertet, da deren Tätigkeit aus juristischer Sicht eigentlich durch „standardisiertes Verfahren“ und „gleichmäßiges Agieren“ geprägt sein müsse und „keine Zufälligkeit“ herrschen dürfe. Die anschließende Diskussion befasste sich daraufhin mit der Frage, inwieweit der rechtliche Auftrag „unmöglich“ sei und damit die vorgenannte Diskrepanz relativiert würde. Dabei wurden die unterschiedlichen Erwartungen und Ansprüche von juristischer und sozialpädagogischer Bewertung betont. Als hilfreich für dieses unauflösbare Spannungsfeld wurden „kurze Wege“, also eine schnelle und unbürokratische Kommunikation zwischen den als Fachberater tätigen Sozialpädagogen und dem juristisch ausgebildeten Referatsleiter benannt.

²⁰⁷ Die rechtlichen und strukturellen Rahmenbedingungen waren in dem Forschungsbericht nur sehr knapp angedeutet worden.

Im Wesentlichen wurde im Verlauf des Gespräches die Argumentation dieser Arbeit bestätigt, allerdings wurden noch einige zusätzliche Aspekte benannt, die im empirischen Teil bisher nicht in dieser Deutlichkeit herausgearbeitet worden waren:

1. Die Fachberater wurden als „Individualisten“ bezeichnet, die nur schwer anhand von Arbeitsanweisungen zu steuern seien. Dies wurde mit einem Vorkommnis illustriert, bei dem sich ein einzelner Fachberater nicht an eine vermeintlich klare teaminterne Vorgabe gehalten hatte. Als Grund hierfür wurde genannt, dass dieser Mitarbeiter die Situation als Ausnahme interpretiert habe, auf die die Absprache nicht anzuwenden sei. Dies verweist deutlicher als bisher beschrieben darauf, dass Absprachen und Richtlinien kein einheitliches Verwaltungshandeln garantieren, da nicht nur die Wahl der behördlichen Reaktion auf eine bestimmte Situation von individueller Bewertung abhängig ist, sondern bereits die Wahrnehmung und Kategorisierung dieser Situation. In diesem Kontext wurde auch in Frage gestellt, ob Arbeitspapiere zu einer Entlastung der einzelnen Fachberater beitragen können, da diese unter Umständen eine Einheitlichkeit suggerierten, die aufgrund der abweichenden individuellen Interpretation nicht gegeben sei.

2. Beziehungen zwischen Trägervertretern und Aufsichtsmitarbeitern wirkten in beide Richtungen. Beziehungsarbeit diene entsprechend nicht nur den Aufsichtsmitarbeitern zur Einflussnahme auf den Träger, sondern auch Träger erlangten im Rahmen einer vertrauensvollen Beziehung potenziell Einfluss auf die Aufsichtsmitarbeiter. Dass man so „eingelullt“ oder „eingefangen“ würde, erschwere ein formal strengeres Vorgehen gegenüber dem Träger. Die beste vorhandene Gegenstrategie gegen diese „Fallstricke“ sei die „Morgenrunde“ (vgl. Kapitel 1.5.1), in der ein informeller Austausch zwischen den Mitarbeitern stattfindet.

3. In diesem Kontext wurde betont, dass seitens der Aufsichtsmitarbeiter die Beziehungsarbeit nicht bewusst „strategisch“ eingesetzt würde. Es erfolgte eine klare Abgrenzung von dem Eindruck, man „erschleiche“ sich das Vertrauen der Träger. „[Es] hat jeder wirklich das Gefühl, das ist keine Methode um was rauszukriegen“, sondern man gehe davon aus, man habe „wirklich ne Beziehung“ zu den Trägern.

4. Die im Fazit des Forschungsberichts vorgeschlagene verstärkte Verständigung über fachliche Standards mit den Spitzenverbänden²⁰⁸ wurde

²⁰⁸ In der hier vorliegenden Fassung wurde dieser Aspekt aus redaktionellen Gründen in das Gesamtfazit verschoben.

problematisiert. Diese besäßen einerseits „kein Mandat“ um solche Vereinbarungen zu treffen. Andererseits wäre zwar auf rein fachlicher Ebene ein Konsens denkbar, ein solcher würde jedoch durch kollidierende fachpolitische Interessen untergraben werden. Die Argumentation der Spitzenverbände sei teilweise als „unpädagogisch“ und von wirtschaftlichen Interessen geprägt erfahren worden.

5. Eine Vergrößerung des Aufsichtsteams bringe den Nachteil mit sich, dass dies die Notwendigkeit von Standardisierungen erhöhte und den informellen Austausch erschwerte.

5.2 LJA Rheinland

Im Oktober 2012 fand auch in Köln ein 90-minütiges Feedbackgespräch statt. Beteiligt waren vier der sechs bereits zum Forschungszeitpunkt beschäftigten Fachberater, zwei seitdem neu eingestellte Fachberater, der Abteilungsleiter, der Referatsleiter sowie die juristische Fachkraft der Abteilung.

Die Aussagekraft der Ergebnisse und ihre Verwendbarkeit für eine weiterführende Diskussion wurden auch im LJA Rheinland insgesamt positiv bewertet. Im Unterschied zur Rückmeldung des LJA Westfalen fanden jedoch einzelne Distanzierungen von bestimmten Darstellungen statt, auf die unten näher eingegangen wird.

Eingeleitet wurde das Gespräch durch die Bitte an den Verfasser, erstens zu erläutern, welche Unterschiede zwischen den beiden nordrhein-westfälischen Landesjugendämtern festzustellen sind und zweitens einige zentrale Ergebnisse zusammenfassend vorzutragen. Das folgende Gespräch wurde insgesamt stark von der Frage bestimmt, inwieweit die im Bericht beschriebenen Widersprüche und Probleme konstitutiv für das Arbeitsfeld seien und inwieweit die Aufsichtsbehörde selbst an diesen Bedingungen etwas verändern könne. Aus diesem Verlauf ergaben sich vergleichsweise hohe Redeanteile des Verfassers, in denen einige der Forschungsergebnisse verdeutlicht und im Sinne dieser Fragestellung erläutert wurden. Dies ging zu Lasten der Rückmeldungen des Teams, so dass diese weniger ausführlich stattfanden als im LJA Westfalen.

Einige mögliche Folgerungen der Ergebnisse für die Behörde wurden angesprochen, allerdings fand erwartungsgemäß – wie auch in Münster – noch keine Festlegung auf tatsächliche Konsequenzen statt. Durch einen teilnehmenden Fachberater wurde eine bessere interne Vernetzung hinsichtlich juristischer Klärung und Absicherung angeregt. Dazu wurde be-

merkt, dass diese juristische Absicherung in der Vergangenheit durch schriftliche Ausarbeitungen versucht worden sei, dies aber zur Absicherung nicht ausgereicht habe. Weiterhin wurde angeregt, ein Selbstverständnispapier des Aufsichtsteams für die Einrichtungsträger zu entwickeln. Auch wurde Interesse hinsichtlich eines verstärkten informellen Austausches zwischen den Fachberatern – vergleichbar der „Morgenkonferenz“ im LJA Westfalen-Lippe – geäußert. Hinsichtlich des im Bericht genannten Vorschlags, vermehrt Zweierteams einzusetzen, wurde der hohe Personalbedarf benannt sowie der Effekt antizipiert, dass auch dies keine Einheitlichkeit garantiere, da anzunehmen sei, dass sich vor allem Mitarbeiter mit ähnlichem fachlichem Verständnis in solchen Teams zusammenfinden würden.

Kritisch wurde angemerkt, dass eine mögliche und wünschenswerte Lösungsperspektive des im Bericht beschriebenen Dilemmas der Aufsichtsbehörde zwischen Vertrauen und Kontrolle nicht ausreichend dargestellt worden sei: Eine ideale Zielperspektive bestünde aus Sicht eines Fachberaters darin, dass die Aufsichtsbehörde aufgrund ihrer hohen fachlichen Qualität durch die Beaufsichtigten so anerkannt würde, dass jene sich gerne der Aufsicht unterzögen und auch Interventionen nicht als ungerechtfertigt wahrnehmen. Als Vergleich wurde herangezogen, dass man auch dem TÜV dahingehend vertraue, dass durch ihn entdeckte Probleme tatsächlich ein Sicherheitsrisiko und Eingriffe daher gerechtfertigt seien²⁰⁹.

Eine weitere kritische Anmerkung bezog sich darauf, dass Formulierungen des Berichts in den Kapiteln 3.4.2 und 2.5.1 F den Eindruck weckten, dass das Landesjugendamt „immer“ den fachlichen Entwicklungen der Praxis „hinterherhinke“ (letzteres ist eine Formulierung aus Kapitel 2.5.1 F). Hierzu wurde betont, dass in manchen Themenbereichen die Aufsichtsbehörde aus Sicht der Diskussionsteilnehmer durchaus auch „richtungsweisend“ sei und fachpolitische Maßstäbe setze. Diesen Anspruch zu verfolgen und gleichzeitig „Träger fachlich [zu] gewinnen“ wurde jedoch als anspruchsvoll dargestellt.

²⁰⁹ Aufgrund eines Missverständnisses wurde dieser Aspekt in der Diskussion nicht weiter vertieft. Nachträglich fand hierzu aber noch eine Korrespondenz zwischen dem Verfasser und dem betreffenden Fachberater statt, in der dieser Idealvorstellung entgegengestellt wurde, dass einerseits die fachlichen Anforderungen dieses dynamischen Arbeitsfeldes sehr hoch seien und zweitens das TÜV-Beispiel nur bedingt vergleichbar sei, da im Fall der Einrichtungsaufsicht die Beaufsichtigten ebenfalls Fachkräfte sind – anders als durchschnittliche Autofahrer im Verhältnis zum TÜV-Kontrolleur. Schlussfolgernd wurde festgestellt, dass dieses Idealbild zwar grundsätzlich umsetzbar, aber mit hohen fachlichen Anforderungen verbunden wäre.

In beiden Positionierungen zeigt sich, was auch an anderer Stelle in dieser Arbeit beschrieben wird: Es herrscht bisher kein allgemeiner Konsens dahingehend, welche Rolle die Behörde gegenüber den Einrichtungen und Diensten der erzieherischen Hilfen hinsichtlich der fachlichen Weiterentwicklung und der Bestimmung von Qualitätsmaßstäben einnehmen soll und kann.

Eine weitere Distanzierung wurde dadurch vorgenommen, dass ein Teilnehmer äußerte, er habe sich für manche Zitate im Bericht „geschämt“. Auf spätere telefonische Nachfrage erläuterte dieser Mitarbeiter diese Abgrenzung, indem er exemplarisch auf das Kapitel 2.5.2 C verwies. Nach der Interpretation des Mitarbeiters komme in der dort wiedergegebenen Passage eine „Unreflektiertheit“ gegenüber der Unterscheidung zwischen „persönlicher Wertung“ und dem Abgleich mit „objektiven Maßstäben“ zum Ausdruck. Es fehle dort der Versuch, die durch den persönlichen Eindruck entstandene Unsicherheit mit solchen objektiven Maßstäben in Beziehung zu setzen²¹⁰. Die dort beschriebene Strategie, den Träger mit einer erhöhten Aufmerksamkeit gegenüber der SPLG-Stelle zu beauftragen, wurde als Verantwortungsverlagerung auf den Träger und damit als nicht ausreichende Erfüllung der eigenen Aufsichtsverantwortung bewertet. Statt mit einer Verantwortungsverlagerung hätte dieser Mitarbeiter seiner Unsicherheit mit eigenen weiteren Handlungen, beispielsweise einem weiteren Besuch oder der Einbeziehung von Kollegen begegnen müssen. Nach Einschätzung des rückmeldenden Mitarbeiters nehme er die eigene Praxis dahingehend als weiter entwickelt wahr. In den letzten Jahren seien zudem im Zusammenhang mit einem „Generationenwechsel“ Anstrengungen unternommen worden, stärker zwischen „subjektiver“ und „objektiver“ Bewertung zu unterscheiden. Damit sei ein erhöhter Anspruch an Vergleichbarkeit und eine stärkere Orientierung an gesetzlichen Vorgaben im Gegensatz zur persönlichen Einschätzung einhergegangen. Die gemeinsame Verschriftlichung von Arbeitsvorgängen sei im Sinne einer Verständigung und Vereinheitlichung hilfreich gewesen.

²¹⁰ Zu dieser Rückmeldung sei erwähnt, dass diese Interpretation der genannten Passage von der des Forschungsberichtes etwas abweicht. Versuche des Abgleichs der subjektiven Empfindungen mit objektiven Maßstäben sowie eine insgesamt vorhandene Reflexion der eigenen Unsicherheit wurden dort durchaus festgestellt. Die Bewertung des beschriebenen Vorgehens seitens des Mitarbeiters ist also „kritischer“ als die des Verfassers. Die hier wiedergegebene Reaktion scheint daher besonders deutlich zu machen, dass das Spannungsfeld zwischen subjektivem „Gefühl“ und intersubjektiven und einheitlichen Maßstäben einen Kernaspekt des professionellen Selbstverständnisses der Aufsichtsmitarbeiter berührt.

Ein weiterer Teilnehmer meldete zurück, dass er die eigene Arbeit als „besser“ einschätze, als dies im Bericht zum Ausdruck gekommen sei. Er bezog sich dabei auf ähnliche Vorgänge wie die zuvor genannte Person, denn es seien vor allem hinsichtlich der Formulierung gemeinsamer Verfahrenleitlinien und einer Vereinheitlichung des Vorgehens in den letzten Jahren Fortschritte erzielt worden.

Ein interessanter zusätzlicher Aspekt wurde außerdem verdeutlicht, der im den Behörden zugesandten Forschungsbericht nur einen geringen Stellenwert einnahm: Mehrere Diskussionsteilnehmer wiesen darauf hin, dass es in den letzten Jahren vermehrt zu Konflikten zwischen Aufsichtsbehörde und Träger komme, da die Träger die Auseinandersetzung nicht mehr scheuten. Als Ursache wurde die fortschreitende Marktorientierung der Jugendhilfe genannt, der verstärkte Widerstand gegenüber den Aufsichtsbehörden sei Folge des finanziellen Drucks. Kritisch wurde bewertet, dass damit auch die Erwartung seitens der Träger einherginge, dass die Aufsichtsbehörde als „Verwaltungsbehörde“ und nicht als „Fachbehörde“ agieren solle. Dies führe dazu, dass es eine geringere Akzeptanz gegenüber Einzelfallentscheidungen gebe. Hier wird also darauf hingewiesen, dass im Kontext der Marktorientierung von Trägern die Berechenbarkeit des Aufsichtshandelns an Bedeutung gewinnt. Dieser Aspekt wurde nachträglich in den Kapiteln 2.5.1 C und 4 in die Argumentation eingebunden und diese dadurch erweitert.

VI. ERGEBNISSE DER QUANTITATIVEN TRÄGERBEFRAGUNG

1. Ergebnisse im Einzelnen

1.1 Rücklauf und Teilnehmerstruktur

In Kooperation mit dem Bundesverband katholischer Einrichtungen und Dienste der Erziehungshilfen e.V. (BVkE) sowie dem Bundesverband privater Träger der freien Kinder-, Jugend- und Sozialhilfe e. V. (VPK) wurden die diesen Verbänden angeschlossenen Einrichtungsträger im September und Oktober 2012 per E-Mail befragt. Die Teilnahme an der explorativen Befragung war per Online-Formular, Fax oder Brief möglich. Nach Vollständigkeits-, Plausibilitäts- und Dublettenprüfungen konnten 297 Fragebögen ausgewertet werden, davon 177 von Mitgliedern des BVkE (entspricht einem Rücklauf von 58 %) und 120 von Mitgliedern des VPK (Rücklauf: 29 %). Die Rücklaufquote insgesamt beträgt 41 %.

Die meisten beteiligten Einrichtungen verfügen über eine mittlere Zahl an Betreuungsplätzen, große Einrichtungen mit mehr als 120 Plätzen sind eher selten vertreten.

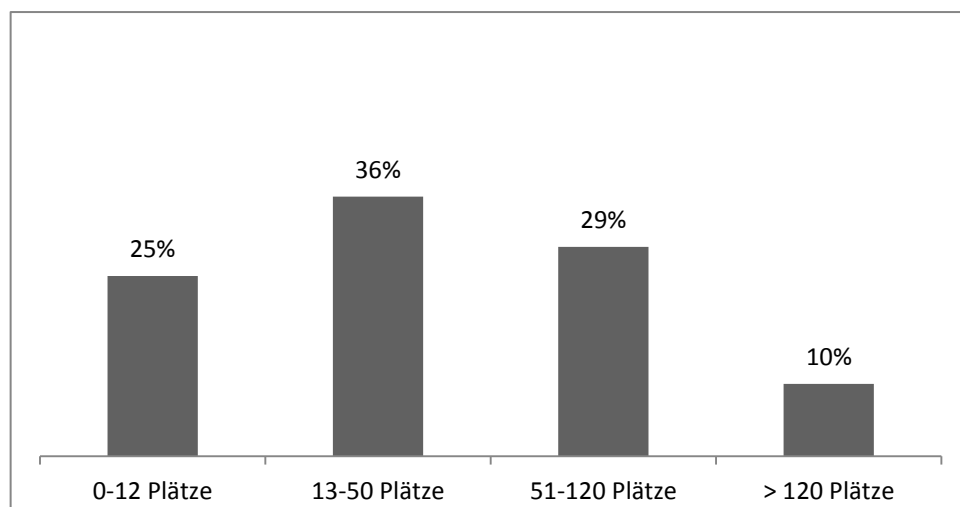


Abbildung 10: Anteile der Befragungsteilnehmer nach Platzzahl der jeweiligen Einrichtung (n = 291)

In der Aufschlüsselung nach Verband und Einrichtungsgröße in Abbildung 11 wird zudem die sehr unterschiedliche Zusammensetzung der beiden Verbände deutlich. Während 57% der teilnehmenden VPK-Mitglieder eine kleine Einrichtung mit bis zu 12 Plätzen vertreten, liegt der Schwerpunkt der BVkE-Teilnehmer bei mittleren und großen Einrichtungen.

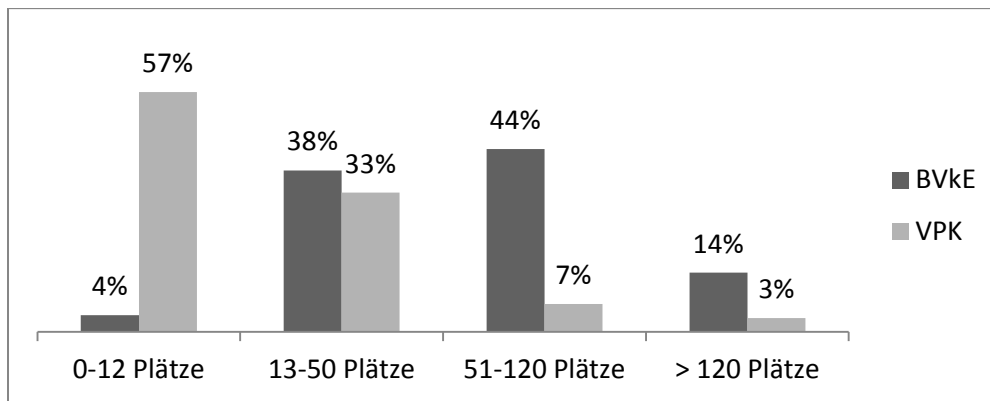


Abbildung 11: Anteile der Befragungsteilnehmer nach Verband und Einrichtunggröße (BVkE: n = 175; VPK: n = 116)

Wie Abbildung 12 zeigt, sind nur aus Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen genügend Rückläufe für Ländervergleiche eingegangen. Die Ergebnisse der anderen Länder fließen in die Gesamtbetrachtung ein.

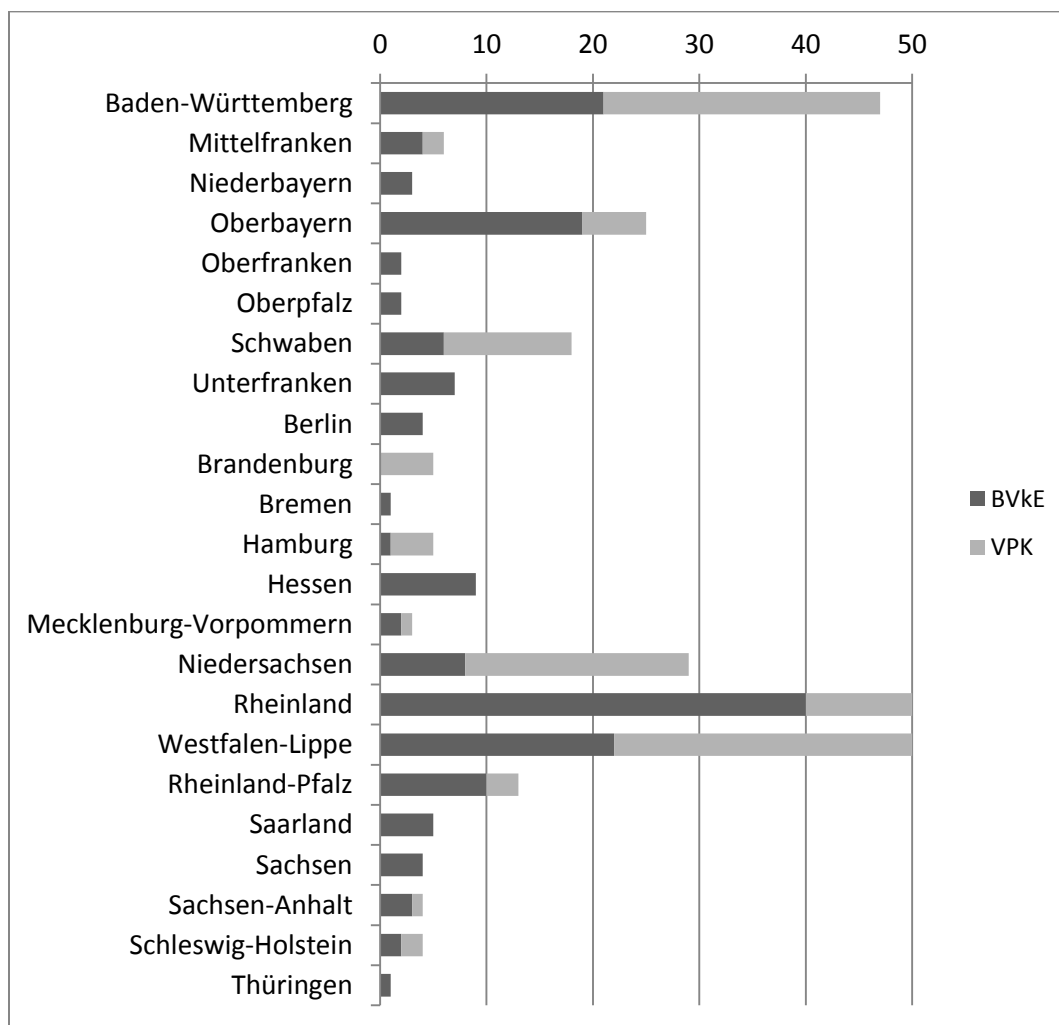


Abbildung 12: Teilnehmerzahl nach Bundesland bzw. Landesteil und Verband (n = 296)

Bezüglich der Funktionen, die die den Fragebogen ausfüllenden Personen für ihren Träger innehaben, ergibt sich die in Abbildung 13 gezeigte Verteilung.

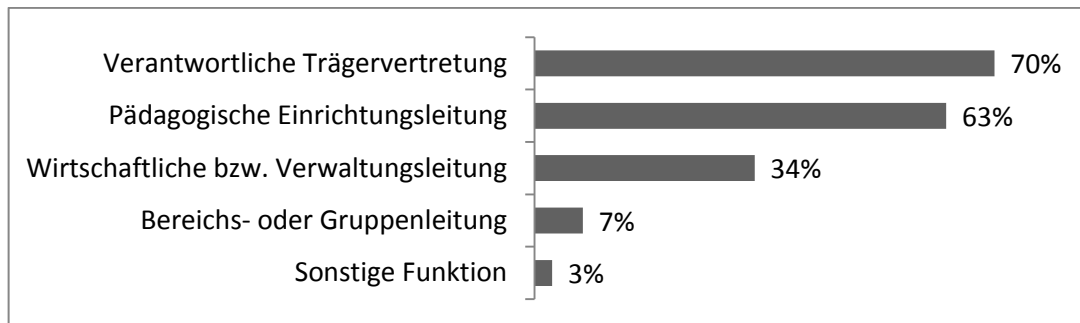


Abbildung 13: Funktionen der teilnehmenden Personen (Mehrfachnennungen möglich; n = 297)

Da sich zeigte, dass die angegebene Funktion der ausfüllenden Person mit den sonstigen Variablen der Befragung in keinem Zusammenhang steht, wird dieser Aspekt hier lediglich informatorisch dargestellt.

1.2 Vertrauen in die Aufsichtsmitarbeiter

Die Befragten schätzten das Verhalten des jeweils für sie zuständigen Aufsichtsmitarbeiters auf einer Skala von 1 („trifft überhaupt nicht zu“) bis 6 („trifft voll und ganz zu“) in elf Items bzw. Variablen ein.

Die für meine Einrichtung/en zuständige Person verhält sich mir gegenüber insgesamt...	Gültige n	Mittelwert	Standardabweich.
... erreichbar und ansprechbar.	295	4,99	1,201
... konsistent (beständig und berechenbar).	281	4,66	1,340
... diskret bei vertraulichen Informationen.	245	5,00	1,277
... fair (gerecht und angemessen).	281	4,65	1,461
... integer (ehrlich und aufrichtig).	267	4,90	1,322
... zuverlässig unterstützend.	286	4,57	1,499
... offen und transparent.	275	4,55	1,419
... verlässlich im Einhalten von Vereinbarungen.	280	4,95	1,268
... aufgeschlossen und ansprechbar für neue Ideen und Vorstellungen.	266	4,66	1,348
... fachlich kompetent bei pädagogisch-konzeptionellen Themen.	278	4,65	1,363
... rechtlich sicher und nachvollziehbar bei hoheitlichen Aufsichtstätigkeiten.	271	4,73	1,354

Tabelle 9: Mittelwerte der Indikatoren für Vertrauen in Aufsichtsmitarbeiter

Die Durchschnittsbewertungen liegen auf der Skala deutlich im eher „zutreffenden“ Bereich oberhalb der Mittelstellung von 3,5. Bei allen Items liegt außerdem eine signifikante Korrelation zu allen anderen vor. Diese Zusammenhänge sind insgesamt stark²¹¹, obwohl die Variablen inhaltlich durchaus sehr unterschiedliche Aspekte erheben. Deutlich voneinander abweichende Bewertungen durch einen einzelnen Befragten kamen nur sehr vereinzelt vor. Dieses Ergebnis überrascht insofern, als in den vorab geführten Expertengesprächen größere Unterschiede erwartet worden waren. Entsprechend lassen sich aus dieser Aufstellung auch keine starken Defizite in bestimmten Bereichen bzw. hinsichtlich bestimmter Eigenschaften identifizieren, die für die Aufsichtsbehörden verallgemeinerbar wären. Eine mögliche Erklärung für den starken Zusammenhang ergibt sich aus einer Erkenntnis der qualitativen Studie zur Innensicht der Aufsichtsmitarbeiter: So betonten die Beobachteten, dass Vertrauen die wichtigste „Arbeitsgrundlage“ sei. Es liegt daher nahe, dass bei fehlendem Vertrauen auch personale Aspekte wie z. B. eine hohe Fachkompetenz in der Interaktion nicht oder nur abgeschwächt zum Tragen kommen und daher pauschalisiert mit den anderen Merkmalen schlecht bewertet werden könnten. Hierbei ist zu bedenken, dass die Einschätzungen der einzelnen Teilnehmer jeweils subjektiv sind und nicht die „objektiven“ Eigenschaften der Aufsichtspersonen – etwa ihre tatsächliche Fachkompetenz nach vergleichbaren Kriterien – widerspiegeln können.

Aus den Variablen wird ein Gesamtmittelwert gebildet, der – entsprechend der theoretischen Konzeption der Befragung – als Indikator für Vertrauen verwendet und im Folgenden „Vertrauensmittelwert“ genannt wird. Wenn in diesem Abschnitt also davon gesprochen wird, dass Befragte den jeweilig zuständigen Aufsichtsmitarbeitern „vertrauen“, muss diese Aussage im Kontext der Konstruktion der Befragung bewertet wer-

²¹¹ Die Korrelationen nach Pearson liegen im Bereich zwischen $r = 0,52$ (Korrelation zwischen Erreichbarkeit und Fachkompetenz) und $r = 0,87$ (zwischen „fair“ und „zuverlässig unterstützend“). In der Originalstudie von Butler, an die diese Variablen angelehnt sind, wurden geringere Inter-Item-Korrelationen im Bereich zwischen $r = 0,33$ und $r = 0,75$ festgestellt (Butler 1991, S. 654). Auch dort waren allerdings die Korrelationen zwischen Fairness und Loyalität sowie zwischen Fairness und Integrität am höchsten. Die insgesamt stärkeren Korrelationen in der vorliegenden Studie sind möglicherweise darauf zurückzuführen, dass hier im Vergleich weniger Aufwand betrieben wurde, die Dimensionen einzeln durch mehrere Items zu erheben und zusätzliche Kontrollvariablen einzusetzen. Es könnte also häufiger dazu gekommen sein, dass bei der Beantwortung aller Variablen ein Gesamteindruck entscheidend war, statt dass genau die jeweils erfragten Besonderheiten unterschieden wurden. Dies würde zwar die Aussagekraft für die einzelnen Bedingungen reduzieren, nicht jedoch für den Gesamtmittelwert der Skala.

den. Unterscheidet man die Gruppe der Teilnehmer mit einem Vertrauensmittelwert größer als 3,5 („eher Vertrauende“) von der Gruppe mit einem kleineren Vertrauensmittelwert („Nicht-Vertrauende“), lässt sich feststellen, dass 82,8% der Befragten augenscheinlich dem jeweiligen Aufsichtsmitarbeiter (eher) vertrauen.

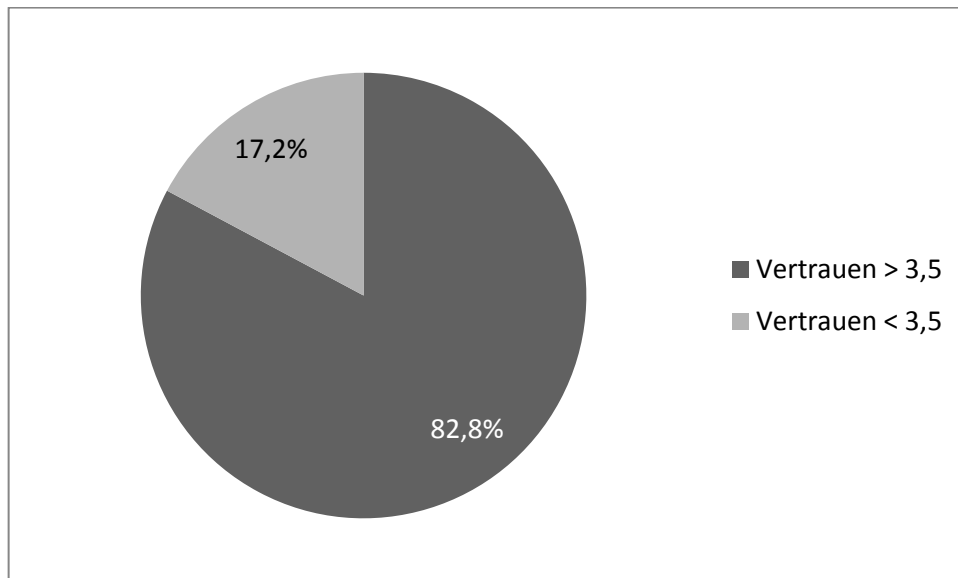


Abbildung 14: Anteil der Befragten in den Gruppen der „eher Vertrauenden“ und der „Nicht-Vertrauenden“

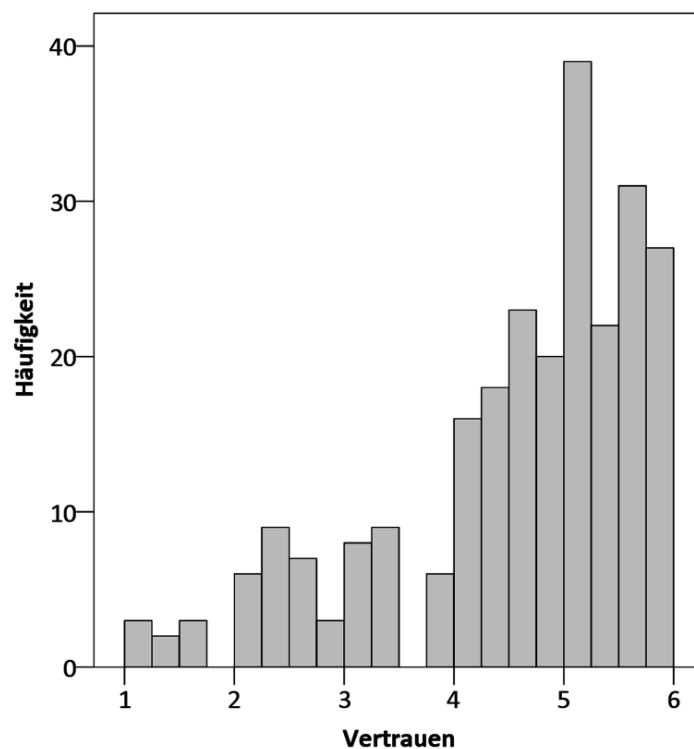


Abbildung 15: Häufigkeit der Vertrauensmittelwerte (Histogramm)

In einer differenzierteren Histogramm-Darstellung wird deutlich, dass Vertrauensmittelwerte zwischen 4,5 und 5,5 am häufigsten zu finden sind, dass aber auch eine große Gruppe zu identifizieren ist, die Bewertungen nahe der Höchstwertung vergibt.

Das Histogramm zeigt auch, dass es berechtigt ist, die Grenze für eine Unterscheidung bei 3,5 zu ziehen, da sich hier eine „Lücke“ befindet, die zwei Teilnehmergruppen recht deutlich voneinander unterscheidet. Vergleicht man bezüglich der einzelnen Variablen die Mittelwerte der „eher Vertrauenden“ mit denen der „Nicht-Vertrauenden“, werden die größten Differenzen deutlich:

Die für meine Einrichtung/en zuständige Person verhält sich mir gegenüber insgesamt...	Vertrauen < 3,5	Vertrauen > 3,5	Differenz
... erreichbar und ansprechbar.	3,54	5,31	1,77
... konsistent (beständig und berechenbar).	2,55	5,11	2,55
... diskret bei vertraulichen Informationen.	2,61	5,37	2,77
... fair (gerecht und angemessen).	2,13	5,18	3,05
... integer (ehrlich und aufrichtig).	2,36	5,33	2,97
... zuverlässig unterstützend.	2,04	5,11	3,07
... offen und transparent.	2,15	5,06	2,91
... verlässlich im Einhalten von Vereinbarungen.	2,82	5,37	2,55
... aufgeschlossen und ansprechbar für neue Ideen und Vorstellungen.	2,62	5,08	2,46
... fachlich kompetent bei pädagogisch-konzeptionellen Themen.	2,66	5,07	2,41
... rechtlich sicher und nachvollziehbar bei hoheitlichen Aufsichtstätigkeiten.	2,59	5,18	2,59

Tabelle 10: Unterschiede zwischen „eher Vertrauenden“ und „Nicht-Vertrauenden“

Während die Variable der Erreichbarkeit die geringste Differenz in der durchschnittlichen Bewertung der beiden Gruppen aufweist, sind die Unterschiede bei den Items „zuverlässig unterstützend“, „fair (gerecht und angemessen)“ und „integer (ehrlich und aufrichtig)“ am größten.

Hinweise darauf, wie diese Bewertungen inhaltlich zu interpretieren sind, ergeben sich aus der Analyse der offenen Antworten.

1.3 Auswertung der Antworten auf die offenen Fragen

Sowohl die positiven als auch die negativen offenen Antworten wurden offen kategorisiert – das bedeutet, dass die im Folgenden verwendeten

Kategorien nicht bereits vor der Analyse feststanden, sondern dass sie sich aus der inhaltlichen Interpretation der Antworten ergaben. Nicht überraschend sind einige Überschneidungen zu den oben bereits abgefragten Items festzustellen. Es wurden also auch Aspekte in den offenen Antworten genannt, zu denen bereits zuvor eine quantitative Einschätzung vorgenommen worden war. Anhand der Formulierungen ließen sich jedoch zusätzliche Informationen dahingehend gewinnen, in welcher Weise diese Aspekte durch die Befragten verstanden und nach welchen Kriterien sie bewertet wurden. Trotz der Offenheit der Analyse ließen sich sowohl positive als auch negative Rückmeldungen in jeweils neun vergleichbare Kategorien unterteilen. Diese werden inhaltlich im Anschluss an die Tabelle erläutert.

Positive Rückmeldungen			Negative Rückmeldungen		
Thema	Nennungen	Anteil (n = 297)	Thema	Nennungen	Anteil (n = 297)
Erreichbarkeit	38	13 %	Erreichbarkeit	10	3 %
Bearbeitungszeit	11	4 %	Bearbeitungszeit	23	8 %
Persönl. Kontakt	9	3 %	Persönl. Kontakt	14	4 %
Unterstützung	37	12 %	Unterstützung	32	11 %
Klarheit, Verlässlichkeit, Rechtssicherheit	29	9 %	Klarheit, Verlässlichkeit, Rechtssicherheit	42	14 %
Professionalität	50	17 %	Professionalität	14	4 %
Kooperation	77	25 %	Kooperation	26	8 %
Positive Kontrolle	14	5 %	Bürokratie, fehlender Praxis-/Realitätsbezug	40	13 %
Beratung	31	10 %	Beratung	11	3 %
Keine Angabe	128	43 %	Keine Angabe	144	48 %

Tabelle 11: Übersicht der in den offenen Antworten genannten Themen, Anteile bezogen auf die Gesamtzahl der Teilnehmer (Mehrfachnennungen möglich)

Die Zahl der Teilnehmer, die beide offenen Fragen unbeantwortet ließen, beträgt 102 (34 %).

A. Erreichbarkeit

Bei den positiven Rückmeldungen wurde von insgesamt 38 Befragten die gute Erreichbarkeit genannt. Wenn der Aspekt der Erreichbarkeit also oben als nicht sehr aussagekräftig für die Unterscheidung zwischen vor-

handenem und fehlendem Vertrauen bewertet wurde, deuten diese vergleichsweise recht häufigen Nennungen doch darauf hin, dass eine gute Erreichbarkeit durch die Einrichtungsvertreter als erwähnenswert eingestuft wird. In zehn Fällen wurde der Wunsch geäußert, dass die Erreichbarkeit verbessert werden sollte.

B. Bearbeitungszeit

Positiv wurden von elf Befragten die kurzen Bearbeitungszeiten hervorgehoben, 23 Befragte kritisierten dagegen die Dauer der Verwaltungsvorgänge. In etwa der Hälfte der Fälle wurde diese Kritik mit dem Wunsch nach einer besseren Personalausstattung in der Aufsichtsbehörde verknüpft.

C. Persönlicher Kontakt

In den neun positiven Rückmeldungen zu diesem Thema wurde der persönliche Kontakt bzw. „Präsenz“, in einigen Fällen explizit auch der persönliche Ortsbesuch gelobt. Die 14 kritischen Stimmen wünschten sich in erster Linie mehr persönlichen Kontakt, insbesondere häufigere Gespräche. Drei Befragte wünschten sich auch häufigere Kontrollen bzw. mehr Präsenz der Behörde. Die unter diesem Aspekt zusammengefassten Rückmeldungen beziehen sich also vor allem darauf, ob überhaupt und wie häufig persönlicher Kontakt möglich ist. Spezifische Aspekte der Kommunikation oder Beziehung, die im Rahmen persönlicher Kontakte auftreten können, werden im Folgenden als eigenständige Kategorien beschrieben.

D. Unterstützung

Jeweils mehr als zehn Prozent der Befragten nannten Aspekte, die sich unter der Bezeichnung „Unterstützung“ zusammenfassen lassen. Sowohl in den positiven als auch in den negativen Rückmeldungen ist damit vor allem die Unterstützung der Einrichtung gegenüber dem Kostenträger gemeint. Dieser Aspekt wurde von 18 Befragten positiv hervorgehoben (der Rest der positiven Antworten bezieht sich auf persönliche, fachliche oder nicht näher bestimmte Unterstützung), andererseits kritisieren 36 Teilnehmer ein Fehlen dieser Unterstützung oder sie bemängeln eine zu starke Orientierung der Aufsichtsbehörde an der Logik und Argumentation des Kostenträgers. Fasst man die Antworten zusammen, artikulieren rund 15 % der Befragten ausdrücklich den Wunsch, dass die Aufsichtsbehörde stärker als Gegengewicht zum Kostenträger und „Garant für fachliche Standards“ auftreten solle.

E. Klarheit, Verlässlichkeit, Rechtssicherheit

Unter dieser Überschrift werden Antworten zusammengefasst, die sich darauf beziehen, inwieweit die Aufsichtsbehörde durch die Befragten als zuverlässig, berechenbar, objektiv und eindeutig bewertet wurde. Diese Kategorie wurde unter den negativen Rückmeldungen am häufigsten genannt. Dabei wurde insbesondere mehr Transparenz bei Entscheidungen gefordert, mehr „Objektivität“ und mehr Einheitlichkeit. Neun Befragte kritisierten eine starke Personenabhängigkeit des Vorgehens der Aufsichtsbehörde. Dass die Aspekte „Aufsicht“ und „Beratung“ nicht ausreichend getrennt würden, kritisierten explizit nur drei der Befragten. Bei den positiven Rückmeldungen dominiert hier vor allem der Aspekt der Verlässlichkeit.

F. Professionalität

Unter dieser Bezeichnung werden hier Themen zusammengefasst, die die Fachkompetenz und das professionelle Handeln der Aufsichtsmitarbeiter bewerten. Die Fachkompetenz wurde weitaus häufiger positiv hervorgehoben (von 17 % aller Befragten) als dass mangelnde Fachlichkeit kritisiert wurde (von 4 %). Fehlendes Engagement wurde nur in einem Fall kritisiert. Etwa die Hälfte der positiven Nennungen dieses Themas bezieht sich auf das „lösungsorientierte“ Vorgehen der Aufsichtsmitarbeiter, das sich unter anderem durch Konstruktivität auszeichne.

G. Kooperation

Mit Abstand am häufigsten positiv erwähnt von immerhin einem Viertel aller Befragten wurden Aspekte, die sich auf die Kooperation zwischen Behörde und Einrichtung beziehen. Besonders sticht hierbei die Frage hervor, ob die Kommunikation zwischen beiden Akteuren auf „Augenhöhe“ erfolgt. Darunter werden hier auch Aspekte wie Wertschätzung, Aufgeschlossenheit, Respekt und Verständnis gefasst. Genannt wurde auch eine „wohlwollende, aber nicht unkritische Grundhaltung“. Dass eine solche „Augenhöhe“ fehle, wurde von 25 Befragten bemängelt. Diese Teilnehmer kritisierten beispielsweise mangelnde Wertschätzung und eine fehlende Beteiligung in fachlichen Fragen. Eine „Einmischung“ der Behörde in das operative Geschäft der Einrichtung nannten fünf Befragte als negativen Aspekt.

H. Kontrolle und Bürokratie

Einige Befragte bewerteten auch Aspekte explizit positiv, die mit der Kontrollaufgabe der Behörde zusammenhängen. Dabei wird mehrmals das „kritische Hinterfragen“ oder eine Prüfung kritischer Situationen mit „Augenmaß“ erwähnt. Die zahlreichen negativen Äußerungen zu dieser

Kategorie beziehen sich insbesondere darauf, dass Vorgaben der Behörde sich nach Ansicht dieser Teilnehmer zu wenig an der den realen Bedingungen pädagogischer Praxis oder auch an praktischen Notwendigkeiten der Einrichtungsführung orientieren. Hervorzuheben ist beispielsweise der Aspekt der „Unflexibilität“, der von 18 Befragten genannt wurde. Dies bezog sich beispielsweise darauf, dass seitens der Einrichtungsvertreter Ausnahmeregelungen für besondere Situationen gewünscht wurden, aber auch der Umgang mit neuen, innovativen Konzepten.

I. Beratung

Die Beratungsleistung, darunter auch seitens der Behörde angebotene Fortbildungen, wurde von 10% der Befragten positiv erwähnt. Deutlich weniger Teilnehmer bemängelten eine nicht ausreichende Beratung, beispielsweise zu wenig konzeptionelle Unterstützung.

Unterscheidet man die beiden Gruppen der „eher Vertrauenden“ und der „Nicht-Vertrauenden“ hinsichtlich der Häufigkeit der Nennungen offener Antworten in den jeweiligen Kategorien, ergibt sich folgendes Bild:

Positive Rückmeldungen			Negative Rückmeldungen		
Thema	Vertr. < 3,5 (n = 50)	Vertr. > 3,5 (n = 240)	Thema	Vertr. < 3,5 (n = 50)	Vertr. > 3,5 (n = 240)
Erreichbarkeit	10 %	14 %	Erreichbarkeit	4 %	3 %
Bearbeitungszeit	2 %	4 %	Bearbeitungszeit	6 %	8 %
Persönl. Kontakt	4 %	3 %	Persönl. Kontakt	4 %	4 %
Unterstützung	8 %	14 %	Unterstützung*	22 %	9 %
Klarheit, Verlässlichkeit, Rechtssicherheit	6 %	10 %	Klarheit, Verlässlichkeit, Rechtssicherheit*	38 %	9 %
Professionalität*	4 %	20 %	Professionalität*	14 %	3 %
Kooperation*	12 %	29 %	Kooperation*	30 %	4 %
Positive Kontrolle	8 %	4 %	Bürokratie, fehlender Praxis-/Realitätsbezug*	24 %	11 %
Beratung	14 %	10 %	Beratung	8 %	3 %
* statistisch signifikante Unterschiede					

Tabelle 12: Unterschiede zwischen Vertrauenden und Nicht-Vertrauenden hinsichtlich der in offenen Antworten genannten Themen

Der Vergleich zeigt, dass die „eher Vertrauenden“ häufiger Zufriedenheit mit der Kooperation sowie mit dem professionellen Handeln der Auf-

sichtsmitarbeiter angeben. In den anderen positiven Bereichen sind die Unterschiede nicht signifikant.

Die „Nicht-Vertrauenden“ thematisieren signifikant häufiger mangelnde Verlässlichkeit, Klarheit, Neutralität oder Rechtssicherheit. Ähnlich deutlich sind die Abweichungen bei der Bewertung der Kooperation, etwas geringer bei den Aspekten Unterstützung, Realitätsbezug der Kontrolle und Professionalität.

1.4 Vertrauen und Kontakthäufigkeit

Die Befragten kennen die Aufsichtsperson, deren Verhalten sie einschätzen, zumeist seit mehreren Jahren persönlich (Median²¹²: fünf Jahre). Zur Anzahl der persönlichen Gespräche in den letzten zwei Jahren „von Angesicht zu Angesicht“ ist ein Median von drei Gesprächen zu verzeichnen. Die Zahl der persönlichen Kontakte korreliert – nicht überraschend – signifikant und leicht positiv mit der Platzzahl der Einrichtung ($r = 0,23$). Vertreter von Einrichtungen stehen also häufiger in Kontakt zur Aufsichtsbehörde, je höher die Platzzahl ist. Eine weitere signifikante, aber nur sehr schwach positive Korrelation ($r = 0,15$) besteht zwischen der Zahl der Kontakte und dem Vertrauensmittelwert in den Aufsichtsmitarbeiter. Fraglich ist, ob vermehrte Kontakte die Ursache oder die Folge größeren Vertrauens sind – oder auch beides. Die Dauer der Bekanntheit an sich korreliert nicht mit dem Vertrauen, was eher darauf hindeutet, dass größeres Vertrauen ursächlich für vermehrte persönliche Kontakte sein kann. Wie erwähnt ist der Zusammenhang aber nur sehr gering.

1.5 Unterschiede nach Einrichtungsmerkmalen

In keinem Bereich konnten signifikante Unterschiede zwischen Einrichtungen verschiedener Größen festgestellt werden. Die Ergebnisse gelten also offenkundig relativ universal und sind nicht spezifisch für bestimmte Einrichtungstypen.

Auch bei Vergleichen nach Verbandszugehörigkeit finden sich nur wenige signifikante Unterschiede. Die Vertrauensmittelwerte der VPK-Mitglieder sind im Durchschnitt etwas niedriger als die der BVkE-Mitglieder, jedoch ist der Unterschied nicht signifikant (vgl. Kapitel IV.3.4.2). Eine Ungleichbehandlung in Abhängigkeit von der Verbandszugehörigkeit wurde in

²¹² Aufgrund einiger extrem vom Durchschnitt abweichender Werte ist der Median hier aussagekräftiger als der arithmetische Mittelwert.

zwei offenen Antworten unterstellt, spiegelt sich in den Daten insgesamt aber nicht wider.

In einer Gegenüberstellung der offenen Antworten finden sich einige signifikante Unterschiede zwischen den Verbänden:

Positive Rückmeldungen			Negative Rückmeldungen		
Thema	BVKE (n = 177)	VPK (n = 120)	Thema	BVKE (n = 177)	VPK (n = 120)
Erreichbarkeit	11 %	15 %	Erreichbarkeit*	1 %	7 %
Bearbeitungszeit	3 %	5 %	Bearbeitungszeit	8 %	8 %
Persönl. Kontakt	3 %	3 %	Persönl. Kontakt	5 %	4 %
Unterstützung*	16 %	7 %	Unterstützung*	14 %	7 %
Klarheit, Verlässlichkeit, Rechtssicherheit	9 %	11 %	Klarheit, Verlässlichkeit, Rechtssicherheit*	12 %	17 %
Professionalität	15 %	20 %	Professionalität*	2 %	9 %
Kooperation	26 %	26 %	Kooperation	7 %	11 %
Positive Kontrolle	6 %	3 %	Bürokratie, fehlender Praxis-/Realitätsbezug*	16 %	9 %
Beratung	12 %	8 %	Beratung	4 %	3 %
* statistisch signifikante Unterschiede					

Tabelle 13: Unterschiede zwischen BVKE- und VPK-Mitgliedern hinsichtlich der offenen Antworten

Die BVKE-Mitglieder scheinen dem Aspekt der Unterstützung etwas mehr Bedeutung beizumessen, so wurde er sowohl bei den positiven Rückmeldungen häufiger genannt als auch häufiger eingefordert als bei VPK-Mitgliedern. Bemängelungen hinsichtlich der Fachkompetenz der Aufsichtführenden finden sich fast ausschließlich bei den VPK-Mitgliedern.

1.6 Unterschiede nach Aufsichtsbehörde

Zwischen den einzelnen Aufsichtsbehörden in den Bundesländern bzw. Landesteilen bestehen mit einigen Ausnahmen (s. u.) keine signifikanten Unterschiede, auch nicht hinsichtlich der offenen Antworten. Dies ist einerseits auf die zum Teil geringen Fallzahlen zurückzuführen (s. Abbildung 12), zeigt andererseits aber auch, dass keine extremen Differenzen zu verzeichnen waren.

Die starken Unterschiede hinsichtlich der Organisationsform (Landschaftsverband, Ministerium, Bezirksregierung etc.) wirken sich – soweit sich dies mit der hier angewandten Methode erkennen lässt – augenscheinlich also nicht unmittelbar auf das Vertrauen der Träger in Aufsichtspersonen aus. Jedoch bestehen Unterschiede zwischen einigen Behörden innerhalb dieser Formen. Die Differenzen zwischen Schwaben und Oberbayern sowie zwischen Rheinland und Westfalen-Lippe werden im Folgenden näher betrachtet, denn in diesen Fällen liegen zum einen deutliche Unterschiede vor und zum anderen ausreichende Fallzahlen für signifikante Vergleiche.

1.6.1 Vergleich Oberbayern und Schwaben

Während in Schwaben in mehreren Variablen fast die Höchstpunktzahl erreicht wird und alle Einzelvariablen im Bereich zwischen 5,2 („erreichbar“) und 5,9 („diskret“) angesiedelt sind, liegen die Mittelwerte für Oberbayern im Bereich zwischen 3,6 („zuverlässig unterstützend“) und 4,7 („diskret“).

Die für meine Einrichtung/en zuständige Person verhält sich mir gegenüber insgesamt...	Oberbayern	Schwaben
... erreichbar und ansprechbar.*	4,48	5,17
... konsistent (beständig und berechenbar).*	3,96	5,69
... diskret bei vertraulichen Informationen.*	4,69	5,87
... fair (gerecht und angemessen).*	3,68	5,65
... integer (ehrlich und aufrichtig).*	4,26	5,65
... zuverlässig unterstützend.*	3,57	5,39
... offen und transparent.*	3,70	5,24
... verlässlich im Einhalten von Vereinbarungen.*	4,42	5,53
... aufgeschlossen und ansprechbar für neue Ideen und Vorstellungen.*	4,05	5,47
... fachlich kompetent bei pädagogisch-konzeptionellen Themen.*	3,67	5,39
... rechtlich sicher und nachvollziehbar bei hoheitlichen Aufsichtstätigkeiten.*	4,42	5,31
* statistisch signifikante Unterschiede		

Tabelle 14: Mittelwerte in Vertrauensvariablen im Vergleich zwischen Oberbayern und Schwaben

Zwar sind auch hier die Fallzahlen mit 18 (Schwaben) bzw. 24 (Oberbayern) niedrig, dies nivelliert jedoch nicht diese statistisch signifikanten und insgesamt starken Unterschiede. In Schwaben sind 89 % der Befrag-

ten der Gruppe der „eher Vertrauenden“ zuzurechnen, in Oberbayern beträgt der Anteil 63 %.

Die offenen Antworten sind aufgrund der geringen Fallzahlen kaum quantitativ zu interpretieren, jedoch fällt auf, dass für Schwaben lediglich die Erreichbarkeit kritisiert wird, in Oberbayern hingegen werden auch andere Aspekte negativ genannt, vor allem jedoch, von immerhin 28 % der Teilnehmer dieses Landesteils, ein Überwiegen bürokratischer Kontrolltätigkeit und eine Ferne zur pädagogischen Realität. Dieses Ergebnis könnte als Ausgangspunkt für weiterführende Untersuchungen hinsichtlich der Unterschiede in der Aufsichtspraxis dieser Landesteile dienen.

1.6.2 Vergleich Rheinland und Westfalen-Lippe

Auch in Nordrhein-Westfalen sind signifikante Unterschiede zwischen den beiden Aufsichtsbehörden feststellbar. Diese betreffen jedoch nicht alle Vertrauensvariablen, sondern nur Fairness, Integrität, Offenheit und rechtliche Sicherheit:

Die für meine Einrichtung/en zuständige Person verhält sich mir gegenüber insgesamt...	Rheinland	Westfalen-Lippe
... erreichbar und ansprechbar.	4,98	5,18
... konsistent (beständig und berechenbar).	4,76	4,34
... diskret bei vertraulichen Informationen.	5,05	4,49
... fair (gerecht und angemessen).*	4,80	4,06
... integer (ehrlich und aufrichtig).*	5,20	4,51
... zuverlässig unterstützend.	4,57	4,18
... offen und transparent.*	4,76	4,06
... verlässlich im Einhalten von Vereinbarungen.	5,13	4,64
... aufgeschlossen und ansprechbar für neue Ideen und Vorstellungen.	4,58	4,40
... fachlich kompetent bei pädagogisch-konzeptionellen Themen.	4,61	4,36
... rechtlich sicher und nachvollziehbar bei hoheitlichen Aufsichtstätigkeiten.*	4,85	3,95
* statistisch signifikante Unterschiede		

Tabelle 15: Mittelwerte in Vertrauensvariablen im Vergleich zwischen Rheinland und Westfalen-Lippe

Im Rheinland sind 90 % der Befragten den „eher Vertrauenden“ zuzurechnen, in Westfalen-Lippe 69 %. Besser interpretierbar werden diese Unterschiede unter Berücksichtigung der offenen Antworten. Insgesamt

wird in dem Vergleich der beiden Behörden in Tabelle 16 deutlich, dass in Westfalen-Lippe vor allem die Themen Verlässlichkeit, Einheitlichkeit und Rechtssicherheit kritisiert wurden, im Rheinland wurden diese Aspekte signifikant positiver bewertet. Auch eine Perspektive auf die Positionierung der Behörde als „Garant für fachlichen Standard“ findet sich häufiger in positiven Rückmeldungen aus dem Rheinland. Beide Aspekte könnten hier insofern zusammenhängen, als dass eine schriftliche Fixierung von Standards – wie sie im Rheinland verstärkt betrieben wird – einerseits die Rechtssicherheit für die Einrichtungen erhöht, andererseits es möglicherweise auch erleichtert, eben diese festgeschriebenen Standards auch gegenüber den Kostenträgern zu verteidigen.

Positive Rückmeldungen			Negative Rückmeldungen		
Thema	Rheinland (n = 50)	Westf.-Lippe (n = 50)	Thema	Rheinland (n = 50)	Westf.-Lippe (n = 50)
Erreichbarkeit	16 %	16 %	Erreichbarkeit	0 %	0 %
Bearbeitungszeit	4 %	2 %	Bearbeitungszeit	4 %	0%
Persönl. Kontakt	2 %	0 %	Persönl. Kontakt	4 %	8 %
Unterstützung*	22 %	4 %	Unterstützung	14 %	14 %
Klarheit, Verlässlichkeit, Rechtssicherheit*	18 %	4 %	Klarheit, Verlässlichkeit, Rechtssicherheit*	14 %	34 %
Professionalität	14 %	20 %	Professionalität	10 %	10 %
Kooperation	24 %	20 %	Kooperation	12 %	14 %
Positive Kontrolle	4 %	0 %	Bürokratie, fehlender Praxis-/Realitätsbezug	18 %	14 %
Beratung	14 %	12 %	Beratung	8 %	6 %
* statistisch signifikante Unterschiede					

Tabelle 16: Unterschiede zwischen Rheinland und Westfalen-Lippe hinsichtlich der offenen Antworten

An dieser Stelle tritt ein interessanter Unterschied zu Erkenntnissen aus der qualitativen Studie zutage: Dort wurde festgestellt, dass die gemeinsame Erstellung von Arbeitspapieren aus Sicht der Aufsichtsmitarbeiter nicht zwangsläufig zu mehr Sicherheit führt und von zahlreichen Schwierigkeiten geprägt ist (Kapitel V. 2.5.1 D). Das Ergebnis der Trägerbefragung zeigt aber, dass diese Einschätzung aus der Außensicht weniger kritisch bewertet wird, sondern im Gegenteil eher positiv wahrgenommen wird. Hier sei auch an die Rückmeldung des Aufsichtsteams des LVR-Landesjugendamtes Rheinland zu den Ergebnissen der qualitativen Studie

erinnert, in der die eigene Arbeit als „besser“ als dargestellt bewertet und auf intensive Bemühungen zur Erhöhung von Einheitlichkeit hingewiesen wurde (Kapitel V.5.2). Diese Selbsteinschätzung findet hier eine klare Bestätigung aus Sicht der Träger. Interessant ist auch, dass hinsichtlich der Professionalität und der pädagogischen Fachkompetenz keine signifikanten Bewertungsunterschiede bestehen – problematisiert wird hier also nicht die individuelle Kompetenz der Aufsichtführenden, sondern es geht um personenübergreifende, strukturelle Vereinheitlichungen und Klarstellungen.

Im Vergleich zu der aus Trägersicht mit geringerem Vertrauen bedachten Aufsichtspraxis in Oberbayern ist festzustellen, dass die Kritik in Westfalen-Lippe einen geradezu gegensätzlichen Aspekt betrifft: Während in Oberbayern die aus Sicht einiger Teilnehmer realitätsferne und zu bürokratische Aufsichtsführung kritisiert wurde, zielen die negativen Rückmeldungen aus Westfalen auf einen zu geringen Formalisierungsgrad ab, der aus Sicht einiger Teilnehmer zu geringerer Rechtssicherheit führt. Dies verdeutlicht, dass eine Vergrößerung von Einheitlichkeit und Rechtssicherheit aus Sicht der Träger nicht zu einer zu großen Ferne von pädagogischer Praxis führen darf.

2. Zusammenfassung

Die explorative Befragung von Einrichtungen im Bereich der stationären Hilfen zur Erziehung zu ihrer Perspektive auf die Aufsichtsbehörden war so konzipiert, dass sie in wenigen Minuten ausgefüllt werden konnte und die Schwelle für eine Teilnahme möglichst niedrig lag. Es konnten daher nur wenige geschlossene und zwei offene Fragen gestellt werden, deren Aussagekraft naturgemäß begrenzt ist. Die Erhebung war auf die Mitglieder zweier, hinsichtlich ihrer Struktur fast gegensätzlicher Verbände beschränkt. Trotz der Grenzen dieser Studie konnten wichtige Erkenntnisse zu den Aufsichtsbehörden aus Sicht der Einrichtungsträger bzw. zu der professionellen Beziehung zwischen diesen gewonnen werden:

- Durchschnittlich mehr als 80% der befragten Träger bzw. Einrichtungen haben augenscheinlich (eher) Vertrauen zu dem für sie zuständigen Aufsichtsmitarbeiter – ihr „Vertrauensmittelwert“ kann auf einer Skala von 1 bis 6 oberhalb der Marke von 3,5 verortet werden. Es liegen jedoch einige Unterschiede je nach Behörde vor – der Wert variiert zwischen etwa 63% und 90% je nach Bundesland bzw. Landesteil.

- Es sind praktisch keine Unterschiede hinsichtlich der Verbandszugehörigkeit oder der Größe der Einrichtungen feststellbar. Aus der kumulierten subjektiven Perspektive der Befragten liegt also augenscheinlich kein über Einzelfälle hinausgehendes Problem der Ungleichbehandlung seitens der Aufsichtsbehörden vor.
- Die Organisationsform der Behörde scheint keinen unmittelbaren Einfluss auf das Vertrauen seitens der Träger auszuüben, statt dessen sind die größten Unterschiede innerhalb von Bundesländern zwischen formal ähnlich organisierten Behörden wahrzunehmen. Zu bedenken ist jedoch, dass die befragten Träger die für sie zuständigen Aufsichtsmitarbeiter rein subjektiv und mutmaßlich zumeist ohne Referenzgröße einschätzen. Das bedeutet, Einschätzungswerte sind nicht mit objektiven Bewertungen gleichzusetzen. So müssen beispielsweise gleiche Einschätzungen hinsichtlich der Fachkompetenz der Aufsichtführenden nicht bedeuten, dass die betreffenden Mitarbeiter objektiv tatsächlich über die gleiche Fachkompetenz verfügen. Während innerhalb eines Landes bzw. Landesteils ggf. noch mit Vergleichsmöglichkeiten zu rechnen ist, gilt die vorgenannte Annahme in besonderem Maße für Vergleiche zwischen Bundesländern, da hier historisch „kulturelle“ Unterschiede gewachsen sein könnten, die sich in den Ergebnissen nicht widerspiegeln würden, da die Erwartungen der Befragungsteilnehmer ebenso wie das Handeln der Aufsichtsmitarbeiter davon beeinflusst wären.
- Die hier artikulierte Sicht der Träger lässt sich so interpretieren, dass die Aufsichtsbehörde das Vertrauen der Träger dadurch erhalten könnte, wenn sie vor allem als ein verlässlicher Kooperationspartner mit dem gemeinsamen Ziel einer möglichst hohen Qualität in der pädagogischen Praxis wahrgenommen wird. Die Festlegung von „Standards“ im Sinne von Qualitätskriterien für die Einrichtungen – sofern sie nicht „realitätsfremd“ erfolgt – wird dann weniger als Einmischung oder Beschränkung der Trägerautonomie verstanden, sondern eher positiv bewertet. Denn dies gibt einerseits Rechts- und Planungssicherheit gegenüber der Aufsichtsbehörde, andererseits aber bildet dies eine gemeinsame normative Grundlage, die gegenüber dem Kostenträger „verteidigt“ werden kann. Die Aufsichtsbehörde wird also insgesamt in ihrer Rolle eher nicht als „Gegner“ der Einrichtungen wahrgenommen, sondern als (zumindest potenzieller) „Mitstreiter“.
- Die insgesamt eher positive Bewertung der Aufsichtsmitarbeiter durch die Einrichtungsträger zeigt, dass eine solche Kooperation überwie-

gend bereits zur Zufriedenheit der Träger stattfindet. Andererseits wird aber die Annahme bestätigt, dass auch unter den besten bisher realisierten Bedingungen eine relevante Minderheit der Träger durch eine Aufsichtsstrategie nicht erreicht würde, die ausschließlich auf Vertrauen setzte.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

In der vorliegenden Arbeit wurde aufgezeigt, welche rechtlichen und strukturellen Rahmenbedingungen für die Aufsicht über stationäre Erziehungshilfeeinrichtungen bestehen, wie die in diesem Arbeitsfeld Tätigen – am Beispiel der Mitarbeiter der beiden Landesjugendämter Nordrhein-Westfalens – ihren Auftrag verstehen und ihre Tätigkeit beschreiben, wie sie mit den gegebenen Rahmenbedingungen umgehen und welche Schwierigkeiten und Widersprüche sich dabei aus ihrer Perspektive ergeben. Die Erkenntnisse zur aktuellen Situation der Einrichtungsaufsicht wurden mit Hilfe historischer und theoretischer Analysen kontextualisiert und verortet. Abgerundet wurde die Betrachtung durch den Einbezug der Trägerperspektive auf die Aufsicht, mit der Hinweise auf die quantitativen Ausprägungen der herausgearbeiteten Herausforderungen gewonnen werden konnten. Da die einzelnen Teile dieser Arbeit jeweils am Ende der entsprechenden Abschnitte zusammengefasst wurden, erfolgt an dieser Stelle keine ausführliche Wiederholung. Statt dessen werden als übergreifende Schlussfolgerungen folgende Thesen formuliert:

1. Eine unabhängige Aufsichtsbehörde ist in der Verantwortungskette zum Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen unerlässlich.

Dabei sind nicht nur ihre Funktionen als Korrektiv gegenüber mangelhaft arbeitenden Einrichtungsträgern und als „Guardian of Trust“ zur Stärkung des Systemvertrauens für die Nutzer von Einrichtungen zu bedenken. Auch ihre Funktion als Advokat für die Einhaltung fachlicher Qualitätskriterien gegenüber unter fiskalischen Zwängen agierenden Kostenträgern gewinnt gegenwärtig an Bedeutung. Da die Behörde an Stelle der Sorgeberechtigten tätig wird, muss sie institutionell unabhängig sowohl von Kostenträgern als auch von Einrichtungsträgern handeln können.

2. Die Aufgaben und der Verantwortungsbereich der Aufsichtsbehörden sind nicht übergreifend und einheitlich definiert.

Öffentlichkeit, Nutzer, Politik, Verbände, Träger, Jugendämter, Aufsichtsbehörden und einzelne Aufsichtsmitarbeiter verfügen jeweils über individuell unterschiedliche Vorstellungen und Erwartungen hinsichtlich der Ziele, Vorgehensweisen, Rolle und Wirkmächtigkeit der Einrichtungsaufsicht. Außerdem bestehen zahlreiche Lücken, Unklarheiten und Widersprüche in den Bundes- und Landesgesetzen. Dieser fehlende Konsens über Aufgaben und Funktion der Einrichtungsaufsicht führt zu Problemen in der Ausgestaltung der Aufsichtspraxis: Erstens resultiert aus der unzureichenden Definition der Anforderungen, dass die Ressourcenaus-

stattung der Behörden nicht auf die Anforderungen abgestimmt werden kann. Zweitens führt dies dazu, dass der einzelne Aufsichtsmitarbeiter das Abwägen zwischen dem eigenen Rollenverständnis und den zur Verfügung stehenden Ressourcen auf eigene Verantwortung und – sofern die Diskrepanz zwischen Anspruch und Ressourcen zu groß ist – auf eigene Kosten leisten muss. Drittens erweist sich die unklare Definition der Aufsichtsaufgabe als Hindernis für die Interaktion zwischen Trägern und Behörde. Denn einerseits erschweren mögliche Missverständnisse oder divergierende Auffassungen die Kooperation, andererseits verlangsamen oder gefährden die notwendigen Klärungs- und Verstehensprozesse potenziell die Entstehung von Vertrauen auf Seiten der Einrichtungsträger. Die fehlende strukturelle Transparenz muss durch eigene Erklärungs- und Moderationsleistungen der zuständigen Mitarbeiter ausgeglichen werden. Daraus resultiert eine starke Abhängigkeit der professionellen Beziehung und der Qualität der Aufsichtspraxis von personalen Faktoren.

3. Im Verhältnis zwischen Aufsichtsbehörde und Einrichtungsträger müsste hohes institutionalisiertes Misstrauen mit einer hohen Wertschätzung für personenbezogenes Vertrauen verknüpft werden. Dazu würden einerseits mehr, aber maßvolle Verfahrensleitlinien und andererseits mehr Chancen für Beziehungsarbeit benötigt.

Ein Mindestmaß an Vertrauen gegenüber den Einrichtungsträgern trägt dem jugendhilferechtlich verankerten Stellenwert ihrer Autonomie Rechnung. Ein Vertrauensverhältnis zwischen den auf Aufsichts- und auf Trägerseite zuständigen Personen ist außerdem eine notwendige Bedingung dafür, dass die Aufsichtsbehörde erstens in der Lage ist, überhaupt mehr als einen oberflächlichen Eindruck von der Erziehungspraxis zu gewinnen – sofern nicht bereits Vorfälle aufgetreten sind, über die die Behörde beispielsweise von Betroffenen informiert wird – und zweitens wirksam und nachhaltig auf die Träger Einfluss zu nehmen. Damit sich begründetes personenbezogenes Vertrauen entwickeln kann, sind einerseits Interaktionserfahrungen zum Aufbau von Vertrautheit nötig. Andererseits müssen strukturelle Voraussetzungen geschaffen werden, damit die Bedingungen für die Entstehung von Vertrauen erfüllbar sind. Damit Aufsichtsmitarbeiter durch Trägervertreter beispielsweise als erreichbar, kompetent, konsistent, verlässlich, fair, unterstützend und transparent wahrgenommen werden können, sind sowohl Unterstützungsleistungen für die Aufsichtsmitarbeiter notwendig, beispielsweise Fortbildungen und Supervision und Entfaltungsmöglichkeiten für die fachliche Kompetenz, aber auch eine transparente und konsistente Darstellung des

Selbstverständnisses der Behörde, ihres Vorgehens und der gegenseitigen Rechte und Pflichten im Verhältnis zu den Trägern.

Das für die Ausübung der Einrichtungsaufsicht konstitutive und notwendige Misstrauen kann zur Entstehung von Vertrauen einen Widerspruch darstellen, wenn es nicht institutionell kanalisiert wird. Das für notwendig gehaltene Maß an Misstrauen müsste daher in formal definierte Verfahrensleitlinien implementiert werden, die erstens verhindern, dass Vertrauen zur einzigen bestimmenden Interaktionsform wird, und zweitens die notwendigen „misstrauischen“ Kontrollmaßnahmen der Behörde von der Ebene der persönlichen Beziehung trennen. So wird auch das Risiko von Befangenheit seitens der Aufsichtsmitarbeiter reduziert. In diesem Sinne kann gleichzeitig hohes Vertrauen auf der personalen Ebene und hohes institutionalisiertes Misstrauen bestehen – vorausgesetzt, dass sich letzteres in Form von Verfahren äußert, deren einheitliche Anwendung von den Trägern nicht auf persönliche Motive des Aufsichtsmitarbeiters zurückgeführt wird. Mit Verfahrensleitlinien sind hier solche transparenten Beschreibungen gemeint, die sich auf Grundsätze des Vorgehens der Aufsichtsbehörde beziehen, also beispielsweise Pflichten, Grenzen und Ermessensspielräume des behördlichen Handelns möglichst klar benennen. Dies korrespondiert direkt mit einigen der Vertrauensgründe, etwa Transparenz, Verlässlichkeit und Konsistenz. Gleichzeitig dürfen überzogene „Standardisierungen“ aber nicht die Ermessensspielräume für professionelles Handeln nivellieren. Denn die damit einhergehende Formalisierung von Interaktionen würde wiederum die Entstehung von Vertrauen erschweren oder verhindern und damit den Wert der professionellen Autonomie sowohl der Träger als auch der Aufsichtsmitarbeiter verneinen.

Sowohl die in dieser Arbeit gewonnenen empirischen Erkenntnisse als auch die historische Betrachtung zeigen, dass die „Sphäre“ des hoheitlichen, formalen Vorgehens einerseits und die des vertrauensvollen, informalen andererseits bisher kaum systematisch in produktiver und sich gegenseitig verstärkender Weise miteinander verknüpft wurden. Historisch setzten die Behörden zeitweise entweder auf „blindes“ Vertrauen oder auf ausschließlich formale und dadurch realitätsferne Kontrolle, die das Wohl der Minderjährigen letztlich nicht gewährleisten konnte. Aktuell kann zwar beobachtet werden, dass in den nordrhein-westfälischen Landesjugendämtern angestrebt wird, die beiden Rollen „Aufsicht“ und „Beratung“ auszubalancieren, jedoch schien dies zum Zeitpunkt der Studie vor allem als individuelle Aufgabe der Aufsichtsmitarbeiter betrachtet zu werden. Da es an „ausbalancierten“ Verfahren mangelt, stellt die Er-

fordernis des Umgangs mit beiden „Sphären“ eine Quelle von Unsicherheit dar, insbesondere wenn hoheitliche Handlungen notwendig sind. Ein weiteres Problem besteht darin, dass die Notwendigkeit des Aufbaus einer Vertrauensbeziehung zu den Trägern bei gleichzeitiger Unterentwicklung „misstrauischer“, aufsichtsspezifischer Verfahren dazu führen kann, dass die Träger als „Klienten“ betrachtet werden. Dabei werden die Bedürfnisse der Kinder und Jugendlichen zwar nicht vergessen – es war im Gegenteil diesbezüglich ein hohes Verantwortungsbewusstsein der Aufsichtsmitarbeiter festzustellen –, aber sie werden eher als *abstraktes* Ziel der eigenen Tätigkeit wahrgenommen und treten dadurch in *konkreten* Fragen teilweise in den Hintergrund.

Verfahrensleitlinien müssten daher so angelegt sein, dass sie den Aufsichtführenden einen professionellen Umgang mit der Unsicherheit, die der Aufsichtsführung immanent ist, erleichtern. Zur Entwicklung solcher Leitlinien könnte eine sorgfältige Prüfung von Erfahrungen der Einrichtungsaufsicht in Irland hilfreich sein, beispielsweise hinsichtlich der transparenten Beschreibung des Vorgehens bei Prüfungen in Handreichungen, dem typischen Einsatz von zwei Aufsichtspersonen gleichzeitig, festen Prüfintervallen, einheitlichen Berichtsformaten und einem geregelten Vorgehen bei Mängelfeststellungen²¹³. Auch die Erfahrungen mit den in den § 8a SGB VIII und § 36 SGB VIII bestimmten Verfahrensvorgaben, die beispielsweise das Zusammenwirken mehrerer Fachkräfte bei komplexen pädagogischen Entscheidungen vorschreiben, könnten konstruktiv einbezogen werden.

4. Die Aufsichtsmitarbeiter benötigen strukturelle Entlastung beim Ziehen normativer Grenzen.

Unabhängig davon, ob personenbezogenes Vertrauen vorhanden ist, besteht immer die Notwendigkeit, die beiden Eingriffsschwellen der Aufsichtsbehörde – Mindestvoraussetzungen zur Kindeswohlgewährleistung und das Vorliegen einer Kindeswohlgefährdung – in Abhängigkeit von gesellschaftlichen Werten und Normen festzulegen. Da diese Grenzen nicht „objektiv“ bestimmt werden können, sind sie potenziell jederzeit „angreifbar“ und müssen daher beispielsweise vor einem Unterlaufen aufgrund ökonomischer „Sachzwänge“ geschützt werden. Die wichtigste Bedingung dieser normativen Grenzen ist deshalb, dass sie als legitim akzeptiert werden – möglichst bereits in der direkten Interaktion zwischen

²¹³ Nicht gemeint ist die dortige Praxis der Veröffentlichung von Prüfberichten, diese kann nach dem aktuellen Kenntnisstand nicht zur Übertragung auf Deutschland empfohlen werden.

Träger, Kostenträger und Aufsichtsbehörde, ansonsten notfalls durch ein Gericht. Dazu müssen die Grenzen zum einen in einem anerkannten Verfahren bestimmt worden sein. Zum anderen müssen sie inhaltlich erstens den Gleichbehandlungsgrundsatz beachten und zweitens trotzdem flexibel genug sein, um nicht realitätsfern der Komplexität der Praxis zu widersprechen, ungerecht im Einzelfall zu sein und möglicherweise dadurch hinsichtlich des Kindeswohls kontraproduktiv zu wirken. Außerdem – im Sinne des eigentlichen Zweckes der Aufsicht – sollten die Grenzen so valide wie möglich sein, also erstens die zum Kinderschutz notwendigen und ausschlaggebenden Dimensionen umfassen und zweitens wissenschaftliche Erkenntnisse berücksichtigen. Der letztgenannte Aspekt entlastet zwar nicht von normativen Entscheidungen, jedoch wird der Stand der Wissenschaft benötigt, um beurteilen zu können, mit welchen möglichen Konsequenzen diese Entscheidungen einhergehen. Entsprechendes Fachwissen ist daher eine aus ethischer Sicht notwendige Grundlage solcher Grenzziehungen. In der derzeitigen Situation müssen die Aufsichtsbehörden und letztlich in vielen Fällen auch einzelne Mitarbeiter diese Grenzen weitgehend ohne Hilfe selbst bestimmen. Das führt dazu, dass die Ziehung und Verteidigung dieser Grenzen teils auch von individuellen Eigenschaften der jeweiligen Mitarbeiter abhängig sind. Das verletzt den Gleichbehandlungsgrundsatz, erschwert möglicherweise die Vertrauensbildung zwischen Behörde und Träger und belastet oder überfordert die zuständige Person. Für die Entwicklung solcher Grenzen könnten auch Ansatzpunkte des Modells der „Regionalkonferenzen“ aus dem Bereich der Schulaufsicht erwogen werden. Diese könnten einen Rahmen bilden, um kooperativ und unter Beteiligung von Fachkräften sowohl praxisnahe als auch mehrheitlich akzeptierte Grenzen – beispielsweise Mindestanforderungen an die räumliche und personelle Ausstattung von Einrichtungen – zu bestimmen. Ist eine konsensuale Bestimmung nicht möglich, müssten weitere gerichtliche Klärungen erfolgen und eine entsprechende Kasuistik entwickelt werden. Zu berücksichtigen ist dabei, dass zwar aktuell offenbar verstärkte Anstrengungen seitens der Behörden zur Weiterentwicklung ihrer Aufsichtspraxis unternommen werden, dass jedoch die Widersprüche und mangelnde Klarheit in den Anforderungen seit etwa 100 Jahren bekannt sind und seitdem die Behörden mit der eigenständigen Entwicklung einer funktionalen Praxis augenscheinlich überfordert waren. Sowohl Verfahren zur Bestimmung normativer Grenzen als auch die Entwicklung von Verfahrensleitlinien für die Aufsichtspraxis müssten daher politisch unterstützt und abgestimmt werden, unter anderem auch, um eine realistische Ausstattung einerseits der Aufsichtsbe-

hörden und andererseits natürlich auch der Einrichtungsträger zur erfolgreichen Verwirklichung solcher Verständigungen zu ermöglichen.

5. Die hohen Anforderungen an die Aufsichtführenden werden aus Sicht der Träger bisher überwiegend zufriedenstellend erfüllt und es besteht überwiegend Vertrauen seitens der Trägervertreter in die Aufsichtsmitarbeiter. Dies reicht für eine Erfüllung des Schutzauftrages jedoch nicht aus.

Gerade auch für die politische Diskussion muss berücksichtigt werden, dass trotz der zahlreichen beschriebenen Mängel und Schwierigkeiten derzeit – das legen die Ergebnisse der Trägerbefragung nahe – überwiegend Vertrauen der Träger in die Aufsichtsführung besteht, wobei deutliche Unterschiede hinsichtlich einzelner Behörden festzustellen waren. Im Vergleich zwischen dem Rheinland und Westfalen-Lippe deuten die Ergebnisse darauf hin, dass das Vertrauen in das LJA Rheinland positiv durch dessen Anstrengungen hinsichtlich der Entwicklung von Verfahrensrichtlinien und von schriftlich fixierten Normen beeinflusst wurde. Dies unterstützt die bisherige Argumentation dieser Arbeit, dass das individuelle Vertrauen der Trägervertreter durch solche Maßnahmen der Institutionalisierung von Misstrauen eher vergrößert wird. Jedoch sagt dieses Ergebnis nichts über die Wirksamkeit der Aufsichtsführung in Konfliktfällen aus – hier sei daran erinnert, dass das in der Trägerbefragung mit hohem Vertrauen bedachte LJA Rheinland in zwei Gerichtsentscheidungen der Jahre 2011/2012 zur hoheitlichen Entziehung von Betriebserlaubnissen unterlag. Selbst wenn also 90 % der Trägervertreter den zuständigen Aufsichtsmitarbeitern ihr Vertrauen aussprechen und somit in diesen Fällen auch Strategien des kooperativen Umgangs prinzipiell funktional sein können, sagt dies nichts über die Interaktionsoptionen mit den restlichen 10 % der Einrichtungsträger aus, in deren Einrichtungen ebenfalls schutzbedürftige Kinder leben. Darüber hinaus wurde festgestellt, dass Vertrauensstrategien auch dann nicht erfolgversprechend sind, wenn Uneinigkeit zwischen Träger und Aufsichtsbehörde nicht aufgrund von fachlichem Dissens, sondern aufgrund ökonomischer Zwänge auf Seiten des Trägers besteht. Da eher mit einer Verstärkung solcher Konflikte zwischen Einrichtungsträgern, Kostenträgern und Aufsichtsbehörden zu rechnen ist, besteht trotz dieses Befundes daher dringender fachpolitischer Handlungsbedarf, sofern die Klärung dieser Konflikte nicht auf die Verwaltungsgerichte verlagert werden soll.

Weiterhin bedeutet ein stabiles Vertrauensverhältnis zwischen Träger und Behörde selbstverständlich nicht automatisch, dass in den entsprechenden Einrichtung auch das Kindeswohl gewährleistet ist, denn Ver-

trauen kann enttäuscht werden. Weder aus der empirischen Untersuchung der Innenperspektive der Aufsichtsführenden noch anhand der Trägerbefragung lassen sich daher Urteile darüber ableiten, wie „gut“ die Einrichtungsaufsicht insgesamt zum Schutz von Minderjährigen in Einrichtungen beiträgt und inwieweit bzw. in welcher Weise eine Weiterentwicklung dieses Bereiches den Kindern und Jugendlichen letztlich zugutekommen würde. Die Ergebnisse dieser Arbeit ermöglichen aber eine fundierte Reflexion und Diskussion der Frage, wie viel Wertschätzung in unserer Gesellschaft der Trägerautonomie entgegengebracht wird und in welcher Weise und mit welchen Mitteln die Aufsichtsbehörde ihre Rolle als „Wächter“ des Vertrauens in die Träger ausfüllen kann und sollte. Dazu wurde verdeutlicht, welche Widersprüche und Unklarheiten eine effektive Aufsichtspraxis gefährden oder behindern und welche Rolle Vertrauen und Misstrauen in der Kooperation zwischen Träger und Aufsichtsbehörde spielen. Ebenso wurden Hinweise aufgezeigt, wie widerstreitende Rollenanforderungen in der Praxis miteinander vereinbar sind. Schließlich verweist die vorliegende Arbeit auf strukturelle Probleme, die durch mangelnde Regulierung entstehen und durch (fach-)politische Klärungen gelöst werden könnten.

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1: Gründe für Fremdunterbringung in einer Einrichtung.....	55
Abbildung 2: Schwellenwerte des individuellen Kindeswohls und staatliches Wächteramt.....	57
Abbildung 3: Schwellenwerte zum einrichtungsbezogenen Kindeswohl im Kontext des § 45 SGB VIII und Maßnahmen der Aufsichtsbehörde.....	74
Abbildung 4: Prüfkriterien bei Betriebserlaubniserteilung.....	76
Abbildung 5: Zeitreihe Anzahl Beschwerden/bes. Vorkommnisse im LJA Westfalen-Lippe.....	116
Abbildung 6: Akteure und Instrumente zum Schutz von Kindern und Jugendlichen in stationären Einrichtungen der Erziehungshilfe	127
Abbildung 7: Ablaufschema zur Entscheidungsfindung seitens der Aufsichtsbehörde mit Hilfe von Kontrolle und Vertrauen.....	192
Abbildung 8: Mögliche Idealtypen des Rollenverständnisses der Einrichtungsaufsicht.....	288
Abbildung 9: Handlungsschritte der Aufsichtsbehörde in Abhängigkeit von der Aushandlung von Kooperation.....	401
Abbildung 10: Anteile der Befragungsteilnehmer nach Platzzahl der jeweiligen Einrichtung.....	431
Abbildung 11: Anteile der Befragungsteilnehmer nach Verband und Einrichtungsgröße.....	432
Abbildung 12: Teilnehmerzahl nach Bundesland bzw. Landesteil und Verband.....	432
Abbildung 13: Funktionen der teilnehmenden Personen	433
Abbildung 14: Anteil der Befragten in den Gruppen der „eher Vertrauenden“ und der „Nicht-Vertrauenden“	435
Abbildung 15: Häufigkeit der Vertrauensmittelwerte (Histogramm)	435

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1:	Rechtsprechung zur Kindeswohlgefährdung im Kontext von § 1666 BGB.....	32
Tabelle 2:	Rechtsprechung zur Kindeswohlgefährdung im Kontext von § 45 SGB VIII	100
Tabelle 3:	Übersicht über die Aufsichtsbehörden in Deutschland .	112
Tabelle 4:	Anlässe für Überprüfungen	117
Tabelle 5:	Beschwerdeführer.....	117
Tabelle 6:	Örtliche Prüfungen.....	118
Tabelle 7:	Hoheitliche Interventionen	119
Tabelle 8:	Umsetzung von Vorschlägen zur Einrichtungsaufsicht des Runden Tisches „Heimerziehung in den 50er und 60er Jahren“ durch das Bundeskinderschutzgesetz	181
Tabelle 9:	Mittelwerte der Indikatoren für Vertrauen in Aufsichtsmitarbeiter	433
Tabelle 10:	Unterschiede zwischen „eher Vertrauenden“ und „Nicht-Vertrauenden“	436
Tabelle 11:	Übersicht der in den offenen Antworten genannten Themen, Anteile bezogen auf die Gesamtzahl der Teilnehmer	437
Tabelle 12:	Unterschiede zwischen Vertrauenden und Nicht-Vertrauenden hinsichtlich der offenen Antworten.....	440
Tabelle 13:	Unterschiede zwischen BVkE- und VPK-Mitgliedern hinsichtlich der offenen Antworten.....	442
Tabelle 14:	Mittelwerte in Vertrauensvariablen im Vergleich zwischen Oberbayern und Schwaben.....	443
Tabelle 15:	Mittelwerte in Vertrauensvariablen im Vergleich zwischen Rheinland und Westfalen-Lippe	444
Tabelle 16:	Unterschiede zwischen Rheinland und Westfalen-Lippe hinsichtlich der offenen Antworten	445

QUELLENVERZEICHNIS

- Abel, Karl (1993): Erlaubnis zum Betrieb einer Einrichtung (§ 45 KJHG); Die örtliche Prüfung (§ 46 KJHG); Meldepflichten (§ 47 KJHG); Tätigkeitsuntersagung (§ 48 KJHG). In: Wolfgang Gernert (Hg.): Das Kinder- und Jugendhilfegesetz 1993. Anspruch und praktische Umsetzung. Eine Einführung in das Achte Buch Sozialgesetzbuch (SGB VIII). Stuttgart, S. 227–233.
- Abel, Karl (1995): Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen und sonstigen Wohnformen. Stuttgart.
- Allgemeiner Fürsorgeerziehungstag (1956): Empfehlungen des Allgemeinen Fürsorgeerziehungstages e. V. für die Gestaltung der Anstaltsaufsicht. Hannover (Mitglieder-Rundbrief des Allgemeinen Fürsorgeerziehungstages).
- Allgemeiner Fürsorgeerziehungstag (1931): Erklärung des Allgemeinen Fürsorgeerziehungstages. In: Zentralblatt für Jugendrecht und Jugendwohlfahrt, 23. Jg, Nr. 6, S. 193.
- Bachmann, Götz (2009): Teilnehmende Beobachtung. In: Stefan Kühl, Petra Strodtholz und Andreas Taffertshofer (Hg.): Handbuch Methoden der Organisationsforschung. Quantitative und Qualitative Methoden. Wiesbaden, S. 248–271.
- Backhaus, Klaus; Erichson, Bernd; Plinke, Wulff; Weiber, Rolf (2008): Multivariate Analysemethoden. Eine anwendungsorientierte Einführung. 12. Auflage. Berlin.
- Bamberger, Elisabeth (1961): Doch eine Novelle. In: Unsere Jugend, 13. Jg, Nr. 1, S. 2–6.
- Baur, Hans (1972): Heimaufsicht und Schutz von Minderjährigen unter 16 Jahren in Heimen. Aus Gesetzen, Verordnungen und Erlassen für den Bereich des Landes Nordrhein-Westfalen. Köln.
- Becker, Walter (1961): Die landesjugendamtliche Aufsicht in der Novelle zum RJWG. In: Recht der Jugend, S. 163–166.
- Becker, Walter; Claussen, Hans (1959): Sozialreform und Jugend. Eine Übersicht über die Reformbestrebungen und eine Stellungnahme zu Vorschlägen und Entwürfen. Berlin.
- Behnke, Joachim (2005): Lassen sich Signifikanztests auf Vollerhebungen anwenden? Einige essayistische Anmerkungen. In: Politische Vierteljahresschrift, 46. Jg, Nr. 1, S. 01–015.
- Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (2013): Senator Scheele beruft Aufsichtskommission für Jugendheime mit geschlossener Unterbringung. Pressemitteilung vom 24.07.2013. Online verfügbar unter <http://www.hamburg.de/pressearchiv-fhh/4060730/2013-07-24-basfi-aufsicht-jugendheime.html>, zuletzt geprüft am 04.01.2014.
- Benad, Matthias (2009): Die Fürsorgeerziehung in Freistatt von 1899 bis in die frühe Bundesrepublik. In: Matthias Benad, Hans-Walter Schmuhl und Kerstin Stockhecke (Hg.): Endstation Freistatt. Fürsorgeerziehung in den v. Bodelschwinghschen Anstalten Bethel bis in die 1970er Jahre. Bielefeld, S. 55–141.

- Berg, Charles; Milmeister, Marianne (2011): Im Dialog mit den Daten das eigene Erzählen der Geschichte finden: Über die Kodiervverfahren der Grounded-Theory-Methodologie. In: Günter Mey und Katja Mruck (Hg.): Grounded Theory Reader. 2., aktualisierte und erweiterte Auflage. Köln, S. 303–332.
- Betz, Hubert (1993): Rolle der Heimaufsicht/Heimberatung bei der Festlegung der fachlichen Standards. In: eev-aktuell: Nachrichten aus dem Evang. Erziehungsverband in Bayern, 11. Jg, Nr. 1, S. 15–18.
- Bijlsma-Frankema, Katinka; Costa, Ana Cristina (2005): Understanding the Trust-Control Nexus. In: International Sociology, 20. Jg, Nr. 3, S. 259–282.
- Bode, Ingo (2012): Managerialismus gegen Kindeswohlgefährdung? Zum Phänomen berechnender Steuerung in einem unberechenbaren Organisationsfeld. In: Thomas Marthaler, Pascal Bastian, Ingo Bode und Mark Schrödter (Hg.): Rationalitäten des Kinderschutzes. Kindeswohl und soziale Interventionen aus pluraler Perspektive. Wiesbaden, S. 175–201.
- Bogumil, Jörg; Ebinger, Falk (2012): Gutachten zur möglichen Kommunalisierung von Landesaufgaben in Brandenburg. Stellungnahme im Auftrag der Enquete-kommission „Kommunal- und Landesverwaltung - bürgernah, effektiv und zukunftsfest - Brandenburg 2020“ des brandenburgischen Landtages. Bochum. Online verfügbar unter <http://www.landtag.brandenburg.de/sixcms/media.php/5701/gutachtenbrandenburgendfassung.pdf>, zuletzt geprüft am 04.01.2014.
- Bormann, Inka (2012): Vertrauen in Institutionen der Bildung oder: Vertrauen ist gut - ist Evidenz besser? In: Zeitschrift für Pädagogik, 58. Jg, Nr. 6, S. 812–823.
- Bortz, Jürgen; Döring, Nicola (2006): Forschungsmethoden und Evaluation für Human- und Sozialwissenschaftler. 4., überarbeitete Auflage. Heidelberg.
- Bortz, Jürgen; Schuster, Christof (2010): Statistik für Human- und Sozialwissenschaftler. 7., vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage. Berlin, Heidelberg, New York.
- Böttcher, Wolfgang; Kotthoff, Hans-Georg (2007): Gelingensbedingungen einer qualitätsoptimierenden Schulinspektion. In: Wolfgang Böttcher und Hans-Georg Kotthoff (Hg.): Schulinspektion: Evaluation, Rechenschaftslegung und Qualitätsentwicklung. Münster, S. 223–229.
- Buchholz-Schuster, Eckardt (2007): Beurteilung und Umsetzung des KICK in der Praxis bayerischer Jugendämter. Eine Erkundungsstudie. In: Zeitschrift für Kinderschutzrecht und Jugendhilfe, Nr. 12, S. 467–475.
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Kinderschutz-Zentren e.V. (Hg.) (2011): Sexuelle Gewalt an Kindern und Jugendlichen in Institutionen. Köln.
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter (Hg.) (2009): Beteiligung von Kindern und Jugendlichen im Rahmen der Betriebserlaubniserteilung für Einrichtungen der Erziehungshilfe. Eine Arbeitshilfe für die Aufsicht nach §§ 45 ff. SGB VIII. Eine Orientierung für Träger der Jugendhilfe. Beschlossen auf der 107. Arbeitstagung der Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter vom 04. bis 06. November 2009 in Hamburg. Online verfügbar unter http://www.bagl.jae.de/downloads/108_beteiligungschancen-in-der-heimerziehung_2.pdf, zuletzt geprüft am 04.01.2014.

- Bundesarbeitsgemeinschaft Landesjugendämter (Hg.) (2010): Fachliche Empfehlungen zur Betriebserlaubniserteilung nach §§ 45 ff. SGB VIII für individualpädagogische Betreuungsstellen, Erziehungsstellen, Projektstellen, sozialpädagogische Lebensgemeinschaften u. ä. Beschlossen auf der 109. Arbeitstagung der Bundesarbeitsgemeinschaft Landesjugendämter vom 10. bis 12. November 2010 in Bremerhaven. Online verfügbar unter http://bagljae.de/downloads/110_empfehlungen-zur-betriebserlaubniserteilun.pdf, zuletzt geprüft am 04.01.2014.
- Bundesarbeitsgemeinschaft Landesjugendämter (Hg.) (2012): Handlungsleitlinien zur Umsetzung des Bundeskinderschutzgesetzes im Arbeitsfeld der betriebserlaubnispflichtigen Einrichtungen nach § 45 SGB VIII (ausgenommen Kindertageseinrichtungen). beschlossen auf der 113. Arbeitstagung der Bundesarbeitsgemeinschaft Landesjugendämter vom 7. bis 9. November 2012 in Köln. Online verfügbar unter http://bagljae.de/downloads/112_handlungsleitlinien-bkischg_betriebserlaub.pdf, zuletzt geprüft am 04.01.2014.
- Bundesministerium für Familie, Senioren Frauen und Jugend (Hg.) (2004): Handbuch zur Praxis der Heimaufsicht. Online verfügbar unter <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung3/Pdf-Anlagen/handbuch-heimaufsicht-zusammenfassung,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf>, zuletzt geprüft am 04.01.2014.
- Bundesministerium für Familie, Senioren Frauen und Jugend (Hg.) (2004): Handbuch zur Praxis der Heimaufsicht - Anhänge. Online verfügbar unter <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung3/Pdf-Anlagen/anhang-handbuch-heimaufsicht,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf>, zuletzt geprüft am 04.01.2014.
- Burkard, Christoph (2001): Steuerung von Schule durch Schulaufsicht. In: Jan Hofmann (Hg.): Schulaufsicht im Umbruch. Neue Aufgaben der Schulaufsicht bei der Qualitätssicherung und -entwicklung von Schule. Kronach, S. 51–66.
- Butler, John K. (1991): Toward Understanding and Measuring Conditions of Trust: Evolution of a Conditions of Trust Inventory. In: Journal of Management, Vol. 17, No. 3, S. 643–663.
- Bütow, Birgit (2012): Sexuelle Gewalt in der Heimerziehung. In: Zeitschrift für Pädagogik, 58. Jg, Nr. 6, S. 824–836.
- Carspecken, Ferdinand (1961): Aufsicht und Pflegekinderschutz in den Heimen nach dem neuen JWG. In: Unsere Jugend, 13. Jg, Nr. 11, S. 498–505.
- Carspecken, Ferdinand (1962): Probleme des Jugendwohlfahrtsgesetzes vom 11.8.1961. Fragen der Freiwilligen Erziehungshilfe und der Fürsorgeerziehung, der Heimaufsicht und des Schutzes von Minderjährigen unter 16 Jahren in den Einrichtungen der Jugendhilfe. Berlin.
- Charmaz, Kathy C. (2011): Den Standpunkt verändern: Methoden der konstruktivistischen Grounded Theory. In: Günter Mey und Katja Mruck (Hg.): Grounded Theory Reader. 2., aktualisierte und erweiterte Auflage. Köln, S. 181–205.
- Children Acts Advisory Board (2013): What is Special Care? Online verfügbar unter <http://www.caab.ie/Functional-Areas/Special-Care/What-is-special-Care.aspx>, zuletzt geprüft am 04.01.2014.
- Cleff, Thomas (2008): Deskriptive Statistik und moderne Datenanalyse. Eine computergestützte Einführung mit Excel, SPSS und STATA. Wiesbaden.

- Cleppien, Georg (2012): Über die Schwierigkeiten, Klient/innen zu vertrauen. In: Sandra Tiefel und Maren Zeller (Hg.): Vertrauensprozesse in der Sozialen Arbeit. Baltmannsweiler, S. 49–66.
- Coester, Michael (2008): Inhalt und Funktionen des Begriffs der Kindeswohlgefährdung - Erfordernis einer Neudefinition? In: JAmT, 81. Jg, Nr. 1, S. 1–9.
- Coester, Michael (2009): § 1666. In: Michael Coester, Helmut Engler und Ludwig Salgo: J. von Staudingers Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch. Mit Einführungsgesetz und Nebengesetzen. Buch 4 Familienrecht, Stand: Juni 2009. Berlin.
- Commission to Inquire into Child Abuse (Hg.) (2009): Executive Summary. Online verfügbar unter <http://www.childabusecommission.com/rpt/pdfs/CICA-Executive%20Summary.pdf>, zuletzt geprüft am 04.01.2014.
- Corbin, Juliet M.; Cisneros-Puebla, César A. (2011): „Lernen konzeptuell zu denken“. Juliet M. Corbin im Gespräch mit Cesar A. Cisneros-Puebla. In: Günter Mey und Katja Mruck (Hg.): Grounded Theory Reader. 2., aktualisierte und erweiterte Auflage. Köln, S. 79–88.
- Corbin, Juliet M.; Strauss, Anselm L. (2008): Basics of qualitative research. Techniques and procedures for developing grounded theory. 3. Auflage. Los Angeles.
- Corsten, Tobias; Stoppel, Martin (2013): Macht und Ohnmacht in der Erziehung. Handlungssicherheit für Erziehende - eine Praxisanleitung mit Fallbeispielen. Online verfügbar unter <http://www.paedagogikundrecht.de/wp-content/uploads/2013/05/Praxisanleitung-p%C3%A4d-Handlungssicherheit-1-Auflage-26.11.121.pdf>, zuletzt geprüft am 04.01.2014.
- Damberg, Wilhelm; Frings, Bernhard; Jähnichen, Traugott; Kaminsky, Uwe (Hg.) (2010): Mutter Kirche - Vater Staat? Geschichte, Praxis und Debatten der konfessionellen Heimerziehung seit 1945. Münster.
- Das, T. K.; Teng, Bing-Sheng (1998): Between Trust and Control: Developing Confidence in Partner Cooperation in Alliances. In: The Academy of Management Review, 23. Jg, Nr. 3, S. 491–512.
- Department of Health & Children (Hg.) (2013): National Standards for Special Care Units. Online verfügbar unter http://www.hiqa.ie/system/files/Standards_children_scu_DOHC.pdf, zuletzt geprüft am 04.01.2014.
- Deutscher Bundestag - Petitionsausschuss (Hg.) (2008): Empfehlung des Petitionsausschusses in seiner Sitzung am 26. November 2008 zur Petition die Situation von Kindern und Jugendlichen in den Jahren 1949 bis 1975 in der Bundesrepublik Deutschland in verschiedenen öffentlichen Erziehungsheimen betreffend. Online verfügbar unter http://www.rundertisch-heimerziehung.de/download/Empfehlung_Petitionsausschuss.pdf, zuletzt geprüft am 04.01.2014.
- Deutscher Reichstag (Hg.) (1922): Protokoll der 226. Sitzung vom 14.06.1922. Berlin.
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (Hg.) (1961): Materialien zum Reichsjugendwohlfahrtsgesetz vom 9.7.1922. Protokolle und Denkschrift der Sachverständigenkommission des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, der Deutschen Zentrale für Jugendfürsorge und des Archivs deutscher Berufsvormünder. Frankfurt am Main.

- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (Hg.) (2008): Die Geschichte des Deutschen Vereins. Ausstellungstafeln. Online verfügbar unter http://www.deutscher-verein.de/01-wir_ueber_uns/pdf/DV-Ausstellung.pdf, zuletzt geprüft am 04.01.2014.
- Deutsches Institut für Jugendhilfe und Familienrecht (Hg.) (2004): Verantwortlich handeln - Schutz und Hilfe bei Kindeswohlgefährdung. Saarbrücker Memorandum. Köln.
- Deutsches Jugendinstitut e. V. (Hg.) (1963): Materialien zum Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes vom 11. August 1961. München.
- Diekmann, Andreas (2008): Empirische Sozialforschung. Grundlagen, Methoden, Anwendungen. 19. Auflage. Reinbek.
- Dittrich, Peter [u a.] (2009): Benchmarking zwischen LWL-Landesjugendamt Westfalen und LVR-Landesjugendamt Rheinland. Analytischer Vergleich der Aufgabenwahrnehmung und des Ressourceneinsatzes im Produkt Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen der Hilfen zur Erziehung. Abschlussbericht der Projektgruppe Benchmarking der betriebserlaubniserteilenden Stellen (Beratungsgrundlage des LJHA Rheinland, 12/4359 (25.06.2009)). Online verfügbar unter [https://dom.lvr.de/lvis/lvr_rechercheWWW.nsf/1DB39855DE2AA71BC12577EC003A66FE/\\$file/081222%20benchmarking%20-%20letzte%20fassung%20endbericht%202.pdf](https://dom.lvr.de/lvis/lvr_rechercheWWW.nsf/1DB39855DE2AA71BC12577EC003A66FE/$file/081222%20benchmarking%20-%20letzte%20fassung%20endbericht%202.pdf), zuletzt geprüft am 04.01.2014.
- Dresing, Thorsten; Pehl, Thorsten (2010): Transkription. In: Günter Mey und Katja Mruck (Hg.): Handbuch Qualitative Forschung in der Psychologie. Wiesbaden, S. 723–733.
- Duden Online (2013): Kontrolle. Rechtschreibung, Bedeutung, Definition, Synonyme, Herkunft. Online verfügbar unter <http://www.duden.de/rechtschreibung/Kontrolle>, zuletzt geprüft am 04.01.2013.
- Eberl, Peter (2012): Vertrauen und Kontrolle in Organisationen. Das problematische Verhältnis der Betriebswirtschaftslehre zum Vertrauen. In: Heidi Möller (Hg.): Vertrauen in Organisationen. Riskante Vorleistung oder hoffnungsvolle Erwartung? Wiesbaden, S. 93–110.
- Eckinger, Ludwig (1995): Hat die Staatliche Schulaufsicht noch eine Zukunft? In: Verband Bildung und Erziehung (Hg.): Schulaufsicht zwischen Bürokratie und Pädagogik. Dokumentation der 6. Fachtagung Schule - Schulaufsicht am 27./28. April 1995 in Würzburg. Bonn, S. 4–12.
- Edelenbos, Jurian; Eshuis, Jasper (2012): The Interplay Between Trust and Control in Governance Processes: A Conceptual and Empirical Investigation. In: Administration & Society, 44. Jg, Nr. 6, S. 647–674.
- Eiserhardt, Hilde (1930/1955): Abschnitt III Schutz der Pflegekinder, Vorbemerkung. In: Wilhelm Polligkeit: Das Reichsgesetz für Jugendwohlfahrt. Unveränderter Nachdruck der 2. Auflage [erschienen 1930] mit Nachträgen. Berlin; Köln, S. 200–279.
- Endreß, Martin (2001): Vertrauen und Vertrautheit - Phänomenologisch-anthropologische Grundlegung. In: Martin Hartmann und Claus Offe (Hg.): Vertrauen. Die Grundlage des sozialen Zusammenhalts. Frankfurt/Main, S. 161–203.

- Erath, Peter; Eszlinger, Norbert; Schwarzkopf Franz (2005): Qualitätsstandards in der Sozialen Arbeit. Fachliche Autonomie, Selbstachtung und Glaubwürdigkeit sichern. In: Blätter der Wohlfahrtspflege, 152. Jg, Nr. 5, S. 163–167.
- Erdfelder, Edgar; Buchner, Axel; Faul, Franz; Brandt, Martin (2004): GPOWER: Teststärkeanalysen leicht gemacht. In: Edgar Erdfelder und Joachim Funke (Hg.): Allgemeine Psychologie und deduktivistische Methodologie. Göttingen, S. 148–166.
- Fabel-Lamla, Melanie; Tiefel, Sandra; Zeller, Maren (2012): Vertrauen und Profession. In: Zeitschrift für Pädagogik, 58. Jg, Nr. 6, S. 799–811.
- Fachhochschule Frankfurt am Main (Hg.) (2011): Grenzverletzungen. Institutionelle Mittäterschaft in Einrichtungen der Sozialen Arbeit. Frankfurt am Main (42).
- Fegert, Jörg M.; Wolff, Mechthild (Hg.) (2006): Sexueller Missbrauch durch Professionelle in Institutionen. Prävention und Intervention - ein Werkbuch. 2., aktualisierte Auflage. Weinheim.
- Fellmann, H.; Müller, M.; Graf, K. (2012): Beschneidungen im Jüdischen Krankenhaus. Bericht über die letzten zehn Jahre. Online verfügbar unter http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a06/anhörungen/archiv/31_Beschneidung/04_Stellungnahmen/Stellungnahme_Graf.pdf, zuletzt geprüft am 04.01.2014.
- Fendrich, Sandra; Tabel, Agathe (2012): Konsolidierung oder Verschnaufpause? Aktuelle Entwicklungen bei den Hilfen zur Erziehung. In: KomDat Jugendhilfe, 15. Jg, Nr. 3, S. 11–13.
- Filsinger, Dieter (2004): Anforderungsprofile für Fachkräfte: Aus-, Fort- und Weiterbildung. In: Deutsches Institut für Jugendhilfe und Familienrecht (Hg.): Verantwortlich handeln - Schutz und Hilfe bei Kindeswohlgefährdung. Saarbrücker Memorandum. Köln, S. 283–300.
- Filstead, William J. (1979): Soziale Welten aus erster Hand. In: Klaus Gerdes (Hg.): Explorative Sozialforschung. Einführende Beiträge aus „Natural Sociology“ und Feldforschung in den USA. Stuttgart, S. 29–40.
- Fleiß, Dörte; Schäfer, Hans-Werner (2011): Regionale Schulentwicklungskonferenzen: Wie Top-down-Netzwerke gelingen. In: Andreas Knoke und Anja Durdel (Hg.): Steuerung im Bildungswesen. Zur Zusammenarbeit von Ministerien, Schulaufsicht und Schulleitungen. Wiesbaden, S. 59–67.
- Flick, Uwe (2008): Triangulation. Eine Einführung. 2. Auflage. Wiesbaden.
- Flick, Uwe (2010): Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung. 3. Auflage. Reinbek.
- Flick, Uwe; Kardorff, Ernst von; Steinke, Ines (Hg.) (2009): Qualitative Forschung. Ein Handbuch. 7. Auflage. Reinbek.
- Frölich, Matthias (2010): Das Landesjugendamt in Westfalen. Kooperation und Konflikt zwischen Behörde und konfessionellen Trägern der Jugendhilfe. In: Wilhelm Damberg, Bernhard Frings, Traugott Jähnichen und Uwe Kaminsky (Hg.): Mutter Kirche - Vater Staat? Geschichte, Praxis und Debatten der konfessionellen Heimerziehung seit 1945. Münster, S. 174–189.

- Frölich, Matthias (2010): Heimkinder und Heimerziehung in Westfalen 1945–1980. Münster. Online verfügbar unter <http://www.lwl.org/pressemitteilungen/daten/anlagen/10542.pdf>, zuletzt geprüft am 04.01.2014.
- Funken, Christina; Thoma, Jules (2012): Vertrauen und Misstrauen in KMU-Netzwerken. In: Christian Schilcher, Mascha Will-Zocholl und Marc Ziegler (Hg.): Vertrauen und Kooperation in der Arbeitswelt. Wiesbaden, S. 145–164.
- Gabarro, John J. (1978): The Development of Trust, Influence, and Expectations. In: Anthony G. Athos und John J. Gabarro (Hg.): Interpersonal behavior. Communication and understanding in relationships. Englewood Cliffs, NJ, S. 290–303.
- Gadow, Tina; Peucker, Christian; Pluto, Liane; van Santen, Eric; Seckinger, Mike (2013): Wie geht's der Kinder- und Jugendhilfe? Empirische Befunde und Analysen. Weinheim.
- Gambetta, Diego (1988): Can We Trust Trust? In: Diego Gambetta (Hg.): Trust. Making and Breaking Cooperative Relations. Oxford, S. 213–237.
- Gambetta, Diego (2001): Können wir dem Vertrauen vertrauen? In: Martin Hartmann und Claus Offe (Hg.): Vertrauen. Die Grundlage des sozialen Zusammenhalts. Frankfurt/Main, S. 204–237.
- Gernert, Wolfgang (1997): Wohin gehört die sog. „Heimaufsicht“ in der Jugendhilfe? In: Zentralblatt für Jugendrecht, 84. Jg, Nr. 1, S. 1–5.
- Gernert, Wolfgang (1999): Zur Meßlatte der sogenannten Heimaufsicht für Kinder und Jugendliche. In: Sozialmagazin, 24. Jg, Nr. 10, S. 33–37.
- Girtler, Roland (2001): Methoden der Feldforschung. 4., völlig neu bearbeitete Auflage. Wien; Köln; Weimar.
- Girtler, Roland (2010): Feldforschung als Ethnographie. In: Karin Bock, Ingrid Miethe und Bettina Ritter (Hg.): Handbuch qualitative Methoden in der sozialen Arbeit. Opladen, S. 289–294.
- Glaser, Barney G.; Strauss, Anselm L. (1967/2008): Grounded Theory. Strategien qualitativer Forschung. 1. Nachdruck der 2., korrigierten Auflage. Bern.
- Göbel, Dieter (2013): Kinderschutz in Einrichtungen der Jugendhilfe: Betriebserlaubnis. In: JugendhilfeReport, Nr. 1, S. 20–24.
- Graeff, Peter (1998): Vertrauen zum Vorgesetzten und zum Unternehmen. Berlin, Bonn.
- Haft, Fritjof (1992): Verhandeln. Die Alternative zum Rechtsstreit. München.
- Hammerschmidt, Peter (1999): Die Wohlfahrtsverbände im NS-Staat. Opladen, Marburg.
- Happe, Günter (1965): Heimaufsicht nach dem Jugendwohlfahrtsgesetz. Frankfurt/Main.
- Happe, Günter (1984): Heimaufsicht und Heimkinderschutz nach dem Jugendwohlfahrtsgesetz. 2., neubearbeitete und erweiterte Auflage. Frankfurt/Main.
- Happe, Günter; Saurbier, Helmut (2007): § 45. In: Karl-Wilhelm Jans, Günter Happe, Helmut Saurbier und Maas: Jugendhilferecht, 36. Lfg.
- Harten, Hans-Christian; Neirich, Uwe; Schwerendt, Matthias (2009): Rassenhygiene als Erziehungsideologie des Dritten Reichs. Bio-bibliographisches Handbuch. Berlin.

- Hartmann, Martin (2001): Einleitung. In: Martin Hartmann und Claus Offe (Hg.): Vertrauen. Die Grundlage des sozialen Zusammenhalts. Frankfurt/Main, S. 7–34.
- Hartmann, Martin (2011): Die Praxis des Vertrauens. Berlin.
- Hartmann, Wolfram (2012): Stellungnahme Dr.med. Wolfram Hartmann, Präsident des Berufsverbands der Kinder- und Jugendärzte, zur Anhörung am 26. November 2012 zum Gesetzentwurf der Bundesregierung: „Entwurf eines Gesetzes über den Umfang der Personensorge bei einer Beschneidung des männlichen Kindes“. Online verfügbar unter http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a06/anhoeungen/archiv/31_Beschneidung/04_Stellungnahmen/Stellungnahme_Hartmann.pdf, zuletzt geprüft am 04.01.2014.
- Hasenclever, Christa (1978): Jugendhilfe und Jugendgesetzgebung seit 1900. Göttingen.
- Haubl, Rolf (2012): Vertrauensbildung im Beratungsprozess. In: Heidi Möller (Hg.): Vertrauen in Organisationen. Riskante Vorleistung oder hoffnungsvolle Erwartung? Wiesbaden, S. 29–43.
- Health Information and Quality Authority (Hg.) (2013): Inspection. Online verfügbar unter <http://www.hiqa.ie/system/files/Inspection.pdf>, zuletzt geprüft am 04.01.2014.
- Health Information and Quality Authority (Hg.) (2013): A Follow Up Inspection Report of a Children's Residential Centre in the Health Service Executive South Area. Inspection Report ID Number: 617. Online verfügbar unter <http://www.hiqa.ie/system/files/inspectionreports/617.pdf>, zuletzt geprüft am 04.01.2014.
- Health Information and Quality Authority (Hg.) (2013): Ballydowd Special Care Unit in the Health Service Executive Dublin Mid-Leinster. Inspection Report ID Number: 599. Online verfügbar unter <http://www.hiqa.ie/system/files/inspectionreports/599.pdf>, zuletzt geprüft am 04.01.2014.
- Heddaeus, Eberhard (1980): Jugendbehörde und Erziehungsheime. Aufsicht und Einfluss der Behörde für Schule, Jugend und Berufsbildung, Amt für Jugend, bei hamburgischen Erziehungsheimen für Jugendliche. Göttingen.
- Heldmann, Hans Heinz (1974): Vom Recht des Kindes. In: Vorgänge, 13. Jg, Nr. 7, S. 81–106.
- Helming, Elisabeth; Kindler, Heinz; Langmeyer, Alexandra; Mayer, Marina; Entleiner, Christine; Mosser, Peter; Wolff, Mechthild (2011): Sexuelle Gewalt gegen Mädchen und Jungen in Institutionen. Rohdatenbericht. Im Auftrag der Unabhängigen Beauftragten zur Aufarbeitung des sexuellen Kindesmissbrauchs, Dr. Christine Bergmann. München. Online verfügbar unter http://www.dji.de/sgmj/Rohdatenberichttext_Endversion_Juni_2011.pdf, zuletzt geprüft am 04.01.2014.
- Henkelmann, Andreas; Banach, Sarah; Kaminsky, Uwe; Pierlings, Judith; Swiderek, Thomas (Hg.) (2011): Verspätete Modernisierung. Öffentliche Erziehung im Rheinland – Geschichte der Heimerziehung in Verantwortung des Landesjugendamtes (1945 – 1972). Essen.

- Henkelmann, Andreas; Kaminsky, Uwe (2007): Konfessionelle Wohlfahrtspflege und moderner Wohlfahrtsstaat. Überlegungen zu einem schwierigen Verhältnis am Beispiel der Heimerziehung in den fünfziger und sechziger Jahren. In: Traugott Jähnichen (Hg.): Auf dem Weg in „dynamische Zeiten“. Transformationen der sozialen Arbeit der Konfessionen im Übergang von den 1950er zu den 1960er Jahren. Berlin, S. 253–281.
- Henkelmann, Andreas; Kaminsky, Uwe (2011): Die Geschichte der öffentlichen Erziehung im Rheinland (1945–1972). In: Andreas Henkelmann, Sarah Banach, Uwe Kaminsky, Judith Pierlings und Thomas Swiderek (Hg.): Verspätete Modernisierung. Öffentliche Erziehung im Rheinland – Geschichte der Heimerziehung in Verantwortung des Landesjugendamtes (1945 – 1972). Essen, S. 43–152.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang; Schulz, Wolfgang; Held, Thorsten (2000): Konvergenz und Regulierung. Optionen für rechtliche Regelungen und Aufsichtsstrukturen im Bereich Information, Kommunikation und Medien. Baden-Baden.
- Hufen, Christian (2010): Ermessen und unbestimmter Rechtsbegriff. In: Zeitschrift für das Juristische Studium, 3. Jg, Nr. 5, S. 603–607.
- Jähnichen, Traugott (Hg.) (2007): Auf dem Weg in „dynamische Zeiten“. Transformationen der sozialen Arbeit der Konfessionen im Übergang von den 1950er zu den 1960er Jahren. Berlin.
- Jahoda, Maria; Deutsch, Morton; Cook, Stuart W. (1975): Beobachtungsverfahren. In: René König, Peter R. Heintz und Erwin K. Scheuch (Hg.): Beobachtung und Experiment in der Sozialforschung. 8. Auflage. Köln, S. 77–96.
- Jans, Karl-Wilhelm (1962): Heimaufsicht und Aufsicht über Minderjährige nach dem neuen Jugendwohlfahrtsrecht. In: Zentralblatt für Jugendrecht und Jugendwohlfahrt, 49. Jg, Nr. 5, S. 121–125.
- Jans, Karl-Wilhelm; Happe, Günter; Saurbier, Helmut; Maas (2007): Jugendhilferecht.
- Jordan, Erwin (2007): Kindeswohlgefährdung im Spektrum fachlicher Einschätzungen und rechtlicher Rahmenbedingungen. In: Erwin Jordan (Hg.): Kindeswohlgefährdung. Rechtliche Neuregelungen und Konsequenzen für den Schutzauftrag der Kinder- und Jugendhilfe. 2. Auflage. Weinheim, S. 23–37.
- Kahneman, Daniel (2011): Schnelles Denken, langsames Denken. 9. Auflage. München.
- Kalscheuer, Mareile (2002): Gute Dienstleistungen - aber zahnloser Tiger! Ergebnisse der Umfrage zum Profil und zu den Leistungen des LWL- Landesjugendamtes. In: Mitteilungen - Beiträge des Landesjugendamtes Westfalen-Lippe, Nr. 151, S. 25–34. Online verfügbar unter http://www.lwl.org/lja-download/datei-download/Service/zarchiv/mitteilungen/mitt_151/1023447720_5/Gute_Dienstleistungen_aber_zahnloser_Tiger.pdf, zuletzt geprüft am 04.01.2014.
- Kaufmann, Jean-Claude (1999): Das verstehende Interview. Konstanz.
- Kedves, Albert (2012): Kleine Heime und Kleinstheime. Geschichte - Entwicklungen - Trends - Selbstverständnisse. In: Forum Erziehungshilfen, Nr. 2, S. 87–90.
- Kelle, Udo (2008): Die Integration qualitativer und quantitativer Methoden in der empirischen Sozialforschung. Theoretische Grundlagen und methodologische Konzepte. 2. Auflage. Wiesbaden.

- Kelle, Udo (2011): „Emergence“ oder „Forcing“? Einige methodologische Überlegungen zu einem zentralen Problem der Grounded-Theory. In: Günter Mey und Katja Mruck (Hg.): Grounded Theory Reader. 2., aktualisierte und erweiterte Auflage. Köln, S. 235–260.
- Kelle, Udo; Niggemann, Christiane; Metje, Brigitte (2008): Datenerhebung in totalen Institutionen als Forschungsgegenstand einer kritischen gerontologischen Sozialforschung. In: Anton Amann und Franz Kolland (Hg.): Das erzwungene Paradies des Alters? Fragen an eine kritische Gerontologie. Wiesbaden, S. 163–193.
- Kersting, Martin (2006): „DIN Screen“. Leitfaden zur Kontrolle und Optimierung der Qualität von Verfahren und deren Einsatz bei beruflichen Eignungsbeurteilungen. Lengerich.
- Kersting, Martin (2008): Qualität in der Diagnostik und Personalauswahl - der DIN-Ansatz. Göttingen.
- Klatetzki, Thomas (2001): Kollegiale Beratung als Problem, sozialpädagogische Diagnostik ohne Organisation. In: Sabine Ader, Christian Schrappner und Monika Thiesmeier (Hg.): Sozialpädagogisches Fallverstehen und sozialpädagogische Diagnostik in Forschung und Praxis. Münster, S. 22–29.
- Klein, Franz (1955): Die Situation der katholischen Caritas in der demokratischen Gesellschafts- und Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland. Ein Beitrag zur Klärung der Zusammenarbeit behördlicher und caritativer Wohlfahrts- und Jugendwohlfürsorge. Freiburg.
- Klein, Susanne (2006): Zusammenfassung der Diskussion im Rahmen des ExpertInnenhearings zu diesem Themenblock. In: Jörg M. Fegert und Mechthild Wolff (Hg.): Sexueller Missbrauch durch Professionelle in Institutionen. Prävention und Intervention - ein Werkbuch. 2., aktualisierte Aufl. Weinheim, S. 187–199.
- Klinkhammer, Gudrun (2011): Corsten führt seinen Betrieb weiter. In: Kölner Stadt-Anzeiger, 16.12.2011. Online verfügbar unter <http://www.ksta.de/html/artikel/1323950099087.shtml>, zuletzt geprüft am 04.01.2013.
- Klumker, Christian J. (1903): Vom Felde der privaten Fürsorge in Frankfurt a. M. Anlage zum Jahresbericht für 1901/02 der Centrale für private Fürsorge. Frankfurt am Main.
- Klumker, Christian J. (1926): Kinder- und Jugendfürsorge. Einführung in die Aufgaben der neueren Gesetze. Mit dem Wortlaut des Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes, des Jugendgerichtsgesetzes und den wichtigsten Landesgesetzen. 2. Auflage. Langensalza.
- Klumker, Christian J. (1931): Kinderfürsorge und Erziehung. In: Archiv für angewandte Soziologie, Nr. 3, S. 177–204.
- Knoke, Andreas; Hoffsommer, Jens (2011): Von Entscheidern, die nicht entscheiden, und Verantwortung, die niemand will. In: Andreas Knoke und Anja Durdel (Hg.): Steuerung im Bildungswesen. Zur Zusammenarbeit von Ministerien, Schulaufsicht und Schulleitungen. Wiesbaden, S. 15–40.

- Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg (Hg.) (2010): Heimerziehung - Aufsicht und Beratung. Stuttgart (KVJS Spezial, 7). Online verfügbar unter http://www.kvjs.de/publikationen/publikationen-detailansicht.html?eID=dam_frontend_push&docID=314, zuletzt geprüft am 04.01.2014.
- Köster, Markus; Küster, Thomas (Hg.) (1999): Zwischen Disziplinierung und Integration. Das Landesjugendamt als Träger öffentlicher Jugendhilfe in Westfalen und Lippe (1924 - 1999). Paderborn.
- Kraul, Margret; Schumann, Dirk; Daniel, Annabell; Eulzer, Rebecca; Kirchberg, Anne; Wenk, Sandra (2010): Zwischenbericht im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration sowie des Niedersächsischen Ministeriums für Wissenschaft und Kultur. Langfassung. Forschungsprojekt „Heimerziehung in Niedersachsen 1949-1975“ der Georg-August-Universität Göttingen. Online verfügbar unter <http://www.uni-goettingen.de/de/document/download/f51d05056122668654c9a252dc9bc6bb.pdf/Langfassung%20Zwischenbericht%20Heimerziehung%20Niedersachsen%201949-1975.pdf>, zuletzt geprüft am 04.01.2014.
- Krause, Hans-Ullrich (2004): Fazit einer Utopie. Heimerziehung in der DDR - eine Rekonstruktion. Freiburg im Breisgau.
- Kröger, Rainer (2003): Die Funktion und Bedeutung der Rahmenverträge nach § 78 f SGB VIII (SGB VIII - Online-Handbuch). Online verfügbar unter <http://www.sgbviii.de/S46.html>, zuletzt geprüft am 04.01.2014.
- Kröger, Rainer; Schrapper, Christian (Hg.) (2009): Fürsorgeerziehung der 1950er und 1960er Jahre. Stand und Perspektiven aktueller Forschung. Dokumentation eines ExpertInnengesprächs am 3. Juni 2009 in Koblenz. Online verfügbar unter http://www.afet-ev.de/aktuell/AFET_intern/2009/50-60er-Expertengespr-Juni09.pdf, zuletzt geprüft am 04.01.2014.
- Krug, Heinz (1963): Der rechtliche Schutz von Minderjährigen in Heimen vor und nach Inkrafttreten des neuen Jugendwohlfahrtsgesetzes. In: Zeitschrift für Sozialhilfe, Nr. 1, S. 8-12.
- Kuhlmann, Carola (2010): Erziehungsvorstellungen in der Heimerziehung der 50er und 60er Jahre. Maßstäbe für angemessenes Erziehungsverhalten und für Grenzen ausgeübter Erziehungs- und Anstaltsgewalt. Expertise für den Runden Tisch „Heimerziehung in den 50er und 60er Jahren“. Bochum. Online verfügbar unter http://www.anlaufstelle-heimerziehung.de/download/RTH_Expertise_Erziehungsvorstellungen.pdf, zuletzt geprüft am 04.01.2014.
- Kunkel, Peter-Christian (2003): Freie Träger – Partner oder Auftragnehmer des öffentlichen Trägers? (Kehler Diskussionspapiere, 2003-03). 2., geänderte Auflage. Online verfügbar unter <http://193.197.34.225/ZHEAF/diskussionspapiere/2003-03.pdf>, zuletzt geprüft am 04.01.2014.
- Kunkel, Peter-Christian (2006): Das Gesetz zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe (KICK) (Kehler Diskussionspapiere, 2006-4). Online verfügbar unter <http://193.197.34.225/ZHEAF/diskussionspapiere/2006-04.pdf>, zuletzt geprüft am 04.01.2014.

- Kunkel, Peter-Christian (2007): Zwei Jahre Schutzauftrag nach § 8a SGB VIII (Kehler Diskussionspapiere, 2007-2). Online verfügbar unter <http://193.197.34.225/ZHEAF/diskussionspapiere/2007-02.pdf>, zuletzt geprüft am 04.01.2014.
- Kunkel, Peter-Christian (2012): Das Bundeskinderschutzgesetz – „Meilenstein“ oder „Mühlstein“? Online verfügbar unter <http://www.verwaltungmodern.de/index.php/das-bundeskinderschutzgesetz-meilenstein-oder-muehlstein>, zuletzt geprüft am 04.01.2014.
- Kutter, Kaija (2013): Debatte über Aufsichtskommission: Haasenburg bleibt Thema. Online verfügbar unter <http://www.taz.de/!109739/>, zuletzt geprüft am 04.01.2014.
- Lakies, Thomas (1991): Zum Schutz von Minderjährigen in Einrichtungen nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz. In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins, Nr. 7, S. 226–230.
- Lakies, Thomas (1995): Zur Funktion und Inhalt der Pflege- und Betriebserlaubnis (§§ 44 ff. KJHG). In: Zentralblatt für Jugendrecht, 82. Jg, Nr. 1, S. 9–12.
- Lakies, Thomas (2009): § 45. In: Johannes Münster, Thomas Meysen und Thomas Trenczek: Frankfurter Kommentar zum SGB VIII: Kinder- und Jugendhilfe. 6., vollständig überarbeitete Auflage. Baden-Baden, S. 418–425.
- Lakies, Thomas (2009): Vorbemerkung zu den §§ 45 bis 49. In: Johannes Münster, Thomas Meysen und Thomas Trenczek: Frankfurter Kommentar zum SGB VIII: Kinder- und Jugendhilfe. 6., vollständig überarbeitete Auflage. Baden-Baden, S. 404–405.
- Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung Rheinland-Pfalz-Landesjugendamt (Hg.) (1999): Vereinbarung über die Voraussetzungen der Eignung von pädagogischem Personal nach § 45 Abs. 2 SGB VIII in Heimen und anderen Einrichtungen der Jugend- und Sozialhilfe in Rheinland-Pfalz. Online verfügbar unter http://www.lsjv.rlp.de/no_cache/kinder-jugend-und-familie/landesjugendamt/?cid=15861&did=12666&sechash=57d98b66, zuletzt geprüft am 04.01.2014.
- Landesjugendamt Rheinland (Hg.) (2008): Planung und Betriebsführung. Online verfügbar unter http://www.lvr.de/media/wwwlvrde/jugend/service/arbeitshilfen/dokumente_94/hilfen_zur_erziehung_1/aufsicht_ber_station_re_einrichtungen/par45_sgb_viii/10planungbetriebsfuehrungarbeitshilfen4332dez08v02092010.pdf, zuletzt geprüft am 04.01.2014.
- Landesjugendamt Rheinland (Hg.) (2008): Mindeststandards für Tagesgruppen nach § 32 SGB VIII. Online verfügbar unter http://www.lvr.de/media/wwwlvrde/jugend/service/arbeitshilfen/dokumente_94/hilfen_zur_erziehung_1/aufsicht_ber_station_re_einrichtungen/par45_sgb_viii/201mindeststandardstagesgruppenarbeitshilfen4332dez08.pdf, zuletzt geprüft am 04.01.2014.
- Landesjugendamt Rheinland (Hg.) (2008): Babyfenster. Online verfügbar unter http://www.lvr.de/media/wwwlvrde/jugend/service/arbeitshilfen/dokumente_94/hilfen_zur_erziehung_1/aufsicht_ber_station_re_einrichtungen/par45_sgb_viii/209babyfensterarbeitshilfen4332dez08.pdf, zuletzt geprüft am 04.01.2014.

- Landesjugendamt Rheinland (Hg.) (2008): Mindeststandards beim Umgang mit sexueller Gewalt in Einrichtungen. Online verfügbar unter http://www.lvr.de/media/wwwlvrde/jugend/service/arbeitshilfen/dokumente_94/hilfen_zur_erziehung_1/aufsicht_ber_station_re_einrichtungen/par45_sgb_vii_i/211mindeststandardssegewaltarbeitshilfen4332dez08.pdf, zuletzt geprüft am 04.01.2014.
- Landesjugendamt Rheinland (Hg.) (2009): „Grundprinzipien für muslimische Träger in der Jugendhilfe“. Integrationsauftrag sowie Schutz von Kindern und Jugendlichen. Online verfügbar unter http://www.lvr.de/media/wwwlvrde/jugend/service/arbeitshilfen/dokumente_94/hilfen_zur_erziehung_1/aufsicht_ber_station_re_einrichtungen/grundprinzipien_muslimische_anbieter_062009.pdf, zuletzt aktualisiert am 10.06.2009, zuletzt geprüft am 04.01.2014.
- Landesjugendamt Rheinland (Hg.) (2012): Fachkräftegebot in der stationären Jugendhilfe. Online verfügbar unter http://www.lvr.de/media/wwwlvrde/jugend/service/arbeitshilfen/dokumente_94/hilfen_zur_erziehung_1/aufsicht_ber_station_re_einrichtungen/par45_sgb_vii_i/0212_Frachkraeftegebot_20120724.pdf, zuletzt geprüft am 04.01.2014.
- Landesjugendamt Rheinland (Hg.) (2013): Sozialpädagogische Lebensgemeinschaften. Online verfügbar unter http://www.lvr.de/media/wwwlvrde/jugend/service/arbeitshilfen/dokumente_94/hilfen_zur_erziehung_1/aufsicht_ber_station_re_einrichtungen/par45_sgb_vii_i/207_SPLG_Stand20131201.pdf, zuletzt aktualisiert am 01.12.2013, zuletzt geprüft am 04.01.2014.
- Landesjugendamt Rheinland (Hg.) (2013): Veränderungen und Ergänzungen der „Grundprinzipien für muslimische Träger in der Jugendhilfe“ durch Beschluss des Landesjugendhilfeausschusses vom 25.10.2012 und des Landschaftsausschusses vom 23.11.2012. Rundschreiben. Online verfügbar unter http://www.lvr.de/media/wwwlvrde/jugend/service/arbeitshilfen/dokumente_94/hilfen_zur_erziehung_1/aufsicht_ber_station_re_einrichtungen/par45_sgb_vii_i/3041_Aenderungen_Grundprinzipien.pdf, zuletzt aktualisiert am 31.01.2013, zuletzt geprüft am 04.01.2014.
- Landschaftsverband Westfalen-Lippe (Hg.) (2006): Rechte Minderjähriger in Einrichtungen der Erziehungshilfe. Arbeitshilfe. Online verfügbar unter http://www.lwl.org/lja-download/datei-download2/LJA/erzhilf/Schutz_von_Kindern_in_Heimen/1286285093/1286287855_4/Arbeitshilfe.pdf, zuletzt aktualisiert am 20.06.2006, zuletzt geprüft am 04.01.2014.
- Landschaftsverband Westfalen-Lippe (Hg.) (2010): Fachkräftegebot in der stationären Erziehungshilfe. Online verfügbar unter http://www.lwl.org/@@files/27949396/10_09_10_fachkrfteregelung_mit_lvr_abgestimmt-1.pdf, zuletzt aktualisiert am 01.09.2010, zuletzt geprüft am 04.01.2014.
- Landschaftsverband Westfalen-Lippe (Hg.) (2013): Hinweise zur Erteilung der Betriebserlaubnis von Einrichtungen und sonstigen Wohnformen nach § 45 SGB VIII. Stand 20.11.2013. Online verfügbar unter <http://www.lwl.org/@@files/27949392/hinweise-zur-erteilung-der-betriebserlaubnis-stand-20-11-2013.pdf>, zuletzt geprüft am 04.01.2014.

- Langenfeld, Christine; Wiesner, Reinhard (2004): Verfassungsrechtlicher Rahmen für die öffentliche Kinder- und Jugendhilfe bei Kindeswohlgefährdung und seine einfachgesetzliche Ausfüllung. In: Deutsches Institut für Jugendhilfe und Familienrecht (Hg.): Verantwortlich handeln - Schutz und Hilfe bei Kindeswohlgefährdung. Saarbrücker Memorandum. Köln, S. 45–81.
- Leopold, Max (1907): Die Vorsilbe VER- und ihre Geschichte. Breslau.
- Lewicki, Roy J.; McAllister, Daniel J.; Bies, Robert J. (1998): Trust and Distrust: New Relationships and Realities. In: The Academy of Management Review, 23. Jg, Nr. 3, S. 438–458.
- Lüders, Christian (2009): Beobachten im Feld und Ethnographie. In: Uwe Flick, Ernst von Kardorff und Ines Steinke (Hg.): Qualitative Forschung. Ein Handbuch. 7. Auflage. Reinbek, S. 384–401.
- Luhmann, Niklas (2001): Vertrautheit, Zuversicht, Vertrauen. Probleme und Alternativen. In: Martin Hartmann und Claus Offe (Hg.): Vertrauen. Die Grundlage des sozialen Zusammenhalts. Frankfurt/Main, S. 143–160.
- Luhmann, Niklas (2009/1968): Vertrauen. Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität. 4. Auflage. Stuttgart.
- Maier, Hugo (Hg.) (1998): Who is who der sozialen Arbeit. Freiburg.
- Mayer, Roger C.; Davis, James H. (1999): The Effect of the Performance Appraisal System on Trust for Management: A Field Quasi-Experiment. In: Journal of Applied Psychology, 84. Jg, Nr. 1, S. 123–136.
- Mayer, Roger C.; Davis, James H.; Schoorman, F. David (1995): An Integrative Model of Organizational Trust. In: The Academy of Management Review, 20. Jg, Nr. 3, S. 709–734.
- Mayring, Philipp (1999): Einführung in die qualitative Sozialforschung. Eine Anleitung zu qualitativem Denken. 4. Auflage. Weinheim.
- Maywald, Jörg (2008): Die Umsetzung der Kinderrechte als Leitbild in der Arbeit mit Kindern und Jugendlichen. In: Sozialpädagogisches Institut im SOS-Kinderdorf e. V. (Hg.): Kinderschutz, Kinderrechte, Beteiligung. Onlineausgabe. München, S. 48–73.
- Mehringer, Andreas (1976): Heimkinder. Gesammelte Aufsätze zur Geschichte und zur Gegenwart der Heimerziehung. München.
- Meier, Rüdiger (2011): Die Aufsicht über Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe. Ein rechtlicher Leitfaden. Hg. v. Der Paritätische Wohlfahrtsverband Hamburg e. V. Hamburg. Online verfügbar unter <http://www.paritaet-hamburg.de/aktuell/J%20LEITFADEN%20HEIMAUF SICHT.pdf>, zuletzt geprüft am 04.01.2014.
- Merchel, Joachim (2005): „Garantenstellung und Garantenpflichten“: die Schutzfunktion des Jugendamtes zwischen Strafrecht, medialer Öffentlichkeit und fachlichen Konzepten. In: Recht der Jugend und des Bildungswesens, 53. Jg, S. 456–471.
- Merchel, Joachim (2005): „Standards“ - unklarer Begriff und unklare Interessen. „Handlungsleitlinien“ und „Qualitätskriterien“ sind der Sozialen Arbeit angemessener. In: Blätter der Wohlfahrtspflege, 152. Jg, Nr. 5, S. 178–182.

- Merchel, Joachim (2006): Hilfeplanung bei den Hilfen zur Erziehung. § 36 SGB VIII. 2. Auflage. Stuttgart.
- Mey, Günter; Mruck, Katja (Hg.) (2011): Grounded Theory Reader. 2., aktualisierte und erweiterte Auflage. Köln.
- Mey, Günter; Mruck, Katja (2011): Grounded-Theory-Methodology: Entwicklung, Stand, Perspektiven. In: Günter Mey und Katja Mruck (Hg.): Grounded Theory Reader. 2., aktualisierte und erweiterte Auflage. Köln, S. 11–48.
- Meysen, Thomas (2002): „Erziehungsstellen“ als Vollzeitpflege oder Heimerziehung. In: JAmT, Nr. 8, S. 326–330.
- Meysen, Thomas (2004): Pflichtenstellung des Jugendamts bei einem Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen in Pflegefamilien. In: Deutsches Institut für Jugendhilfe und Familienrecht (Hg.): Verantwortlich handeln - Schutz und Hilfe bei Kindeswohlgefährdung. Saarbrücker Memorandum. Köln, S. 157–182.
- Meysen, Thomas (2005): Wer bestimmt, was Jugendhilfe leistet: Bund, Länder, Kommunen? In: Recht der Jugend und des Bildungswesens, 53. Jg, Nr. 3, S. 355–374.
- Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.) (2009): Landesweit einheitlicher Rahmenprüfkatalog zur Überwachung von Betreuungseinrichtungen. Regelungen nach § 18 des Wohn- und Teilhabegesetzes Nordrhein-Westfalen. Online verfügbar unter <https://media.essen.de/media/wwwessende/aemter/53/heimaufsicht/Rahmenpruefkatalog.pdf>, zuletzt geprüft am 04.01.2014.
- Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familien und Senioren (Hg.) (2012): Einheitliche Prüfkriterien für die Heimaufsicht des Landes Baden-Württemberg. Stand: 01.08.2012. Online verfügbar unter http://www.sm.baden-wuerttemberg.de/fm7/1442/Formular_%20Pr%FCfleitfaden_Heimaufsicht_Baden-W%FCrttemberg-12.doc, zuletzt geprüft am 04.01.2014.
- Möller, Heidi (2012): Vertrauens- und Misstrauenskulturen in Organisationen. In: Heidi Möller (Hg.): Vertrauen in Organisationen. Riskante Vorleistung oder hoffnungsvolle Erwartung? Wiesbaden, S. 13–27.
- Möller, Winfried; Nix, Christoph (Hg.) (2006): Kurzkommentar zum SGB VIII - Kinder- und Jugendhilfe. München.
- Möllering, Guido (2005): The Trust/Control Duality: An Integrative Perspective on Positive Expectations of Others. In: International Sociology, 20. Jg, Nr. 3, S. 283–305.
- Möllering, Guido (2007): Grundlagen des Vertrauens: Wissenschaftliche Fundierung eines Alltagsproblems. In: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (Hg.): MPIfG Jahrbuch 2007-2008. Köln, S. 73–78.
- Möllering, Guido (2009): Finanzkrisen-Psychologie: „Vertrauen ist immer auch Selbsttäuschung“. Interview von Udo Flohr. Online verfügbar unter <http://www.spiegel.de/wissenschaft/mensch/finanzkrisen-psychologie-vertrauen-ist-immer-auch-selbsttaeuschung-a-607484.html>, zuletzt geprüft am 04.01.2014.

- Mörsberger, Thomas (2002): Wirklichkeit und Wahrheit. Warum sich Jugendhilfe und Justiz so oft missverstehen (SGB VIII - Online-Handbuch). Online verfügbar unter <http://www.sgbviii.de/S129.html>, zuletzt geprüft am 04.01.2014.
- Mörsberger, Thomas (2004): Schutz und Hilfe bei Kindeswohlgefährdung. Eine Problemskizze. In: Deutsches Institut für Jugendhilfe und Familienrecht (Hg.): Verantwortlich handeln - Schutz und Hilfe bei Kindeswohlgefährdung. Saarbrücker Memorandum. Köln, S. 25–43.
- Mörsberger, Thomas (2004): Zur Aufgabenstellung des Jugendamts bei Vernachlässigung, Misshandlung und sexuellem Missbrauch von Kindern und Jugendlichen. Besondere Anforderungen, Missverständnisse um Datenschutz und Garantienpflicht. In: Deutsches Institut für Jugendhilfe und Familienrecht (Hg.): Verantwortlich handeln - Schutz und Hilfe bei Kindeswohlgefährdung. Saarbrücker Memorandum. Köln, S. 83–111.
- Mörsberger, Thomas (2005): Sündenbock-Suche oder Fehleranalyse? Zu den Reaktionen auf spektakuläre Fälle von Kindesmisshandlung durch Jugendämter, Justiz und Medien. In: Recht der Jugend und des Bildungswesens, 53. Jg, Nr. 4, S. 447–455.
- Mörsberger, Thomas (2008): Betriebserlaubnis schon heute, wenn personelle Besetzung erst morgen geklärt wird? Zum Grundsatzbeschluss des OVG Nordrhein-Westfalen (Münster) vom 27.11.2007 über Auflagen in Verfahren nach § 45 SGB VIII. In: Zeitschrift für Kindschaftsrecht und Jugendhilfe, Nr. 6, S. 241–245.
- Mörsberger, Thomas (2011): Das Heim als Versuchung zu Machtmissbrauch? Wie davor geschützt werden kann/darf/muss. In: Bundesarbeitsgemeinschaft der Kinderschutz-Zentren e.V. (Hg.): Sexuelle Gewalt an Kindern und Jugendlichen in Institutionen. Köln, S. 59–73.
- Mörsberger, Thomas (2011): Der Erlaubnisvorbehalt - bürokratische Pflichtübung oder ein wichtiger Beitrag zum Kinderschutz? In: FPR, Nr. 12, S. 574–578.
- Mörsberger, Thomas (2011): Kinderschutz per Betriebserlaubnis. Zur Novellierung der §§ 45 und 47 SGB VIII durch das Bundeskinderschutzgesetz. In: JAmt, Nr. 11, S. 561–565.
- Mrozynski, Peter (1994): Die materiellen Kriterien des Einrichtungsbegriffs im Kinder- und Jugendhilfe- sowie im Sozialrecht. In: Zentralblatt für Jugendrecht, 81. Jg, Nr. 4, S. 145–150.
- Mühlmann, Thomas (2011): Öffentliche Aufsicht und Beratung zum Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen – historische und aktuelle Fragen zur „Heimaufsicht“. In: Kinder- und Jugendschutz in Wissenschaft und Praxis, 56. Jg, Nr. 2, S. 50–57.
- Müller, Helene (1963): Warum nehmen die Klagen in der Heimerziehung kein Ende? In: Unsere Jugend, 15. Jg, Nr. 10, S. 434–441.
- Müller, Günter F. (1997): Vertrauensbildung durch faire Entscheidungsverfahren in Organisationen. In: Martin K. W. Schweer (Hg.): Vertrauen und soziales Handeln. Facetten eines alltäglichen Phänomens. Neuwied, S. 189–206.
- Mund, Petra (2011): Ombudschaft in der Kinder- und Jugendhilfe. Entwicklungen und Herausforderungen beim Aufbau von einrichtungsexternen und -internen Ombudsstellen. In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins, 91. Jg, Nr. 4, S. 161–168.

- Münder, Johannes u. a. (1988): Frankfurter Kommentar zum Gesetz für Jugendwohlfahrt. 4., überarbeitete Auflage. Begründet von Johannes Münder. Weinheim.
- Münder, Johannes (2008): Kindeswohl als Balance von Eltern- und Kinderrechten. In: Sozialpädagogisches Institut im SOS-Kinderdorf e. V. (Hg.): Kinderschutz, Kinderrechte, Beteiligung. Onlineausgabe. München, S. 8–22.
- Münder, Johannes (2010): Rechtsfragen des Schutzes von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen gemäß §§ 45ff. SGB VIII. Gutachten im Auftrag des VPK - Bundesverband privater Träger der freien Kinder-, Jugend- und Sozialhilfe e. V. Online verfügbar unter <http://www.vpk-nw.de/pgInfo.php>, zuletzt geprüft am 04.01.2014.
- Münder, Johannes; Meysen, Thomas; Trenczek, Thomas (2013): Frankfurter Kommentar zum SGB VIII. Kinder- und Jugendhilfe. 7., vollständig überarbeitete Auflage. Baden-Baden.
- Münder, Johannes; Mutke, Barbara; Schone, Reinhold (2000): Kindeswohl zwischen Jugendhilfe und Justiz. Professionelles Handeln in Kindeswohlverfahren. Münster.
- Muthesius, Hans (1950): Reichsjugendwohlfahrtsgesetz. Stuttgart.
- Neises, Gerd (Hg.) (1968): Christian Jasper Klumker. Schriften zur Jugendhilfe und Fürsorge. Frankfurt am Main.
- Neuberger, Oswald (2006): Vertrauen vertrauen? Misstrauen als Sozialkapital. In: Klaus Götz (Hg.): Vertrauen in Organisationen. München, Mering, S. 11–55.
- Nikles, Bruno W. (2008): Institutionen und Organisationen der sozialen Arbeit. Eine Einführung. München.
- Nikles, Bruno W. (2011): Standards für die Präventionsarbeit. Anmerkungen zu den Beratungen am „Runden Tisch Sexueller Kindesmissbrauch“. In: Blickpunkt Jugendhilfe, Nr. 1, S. 3–8.
- Nonninger, Sybille (2011): §§ 45 ff. In: Peter-Christian Kunkel: Sozialgesetzbuch VIII. Kinder- und Jugendhilfe ; Lehr- und Praxiskommentar. 4. Auflage. Baden-Baden, S. 504–530.
- Nussbaum, Martha C. (1999): Gerechtigkeit oder das gute Leben. Frankfurt am Main.
- Nussbaum, Martha C. (2010): Die Grenzen der Gerechtigkeit. Behinderung, Nationalität und Spezieszugehörigkeit. Berlin.
- Osten-Sacken, Thomas von der; Piecha, Oliver M.: Zur Beschneidungsdebatte nach dem Kölner Gerichtsurteil. Evangelische Zentralstelle für Weltanschauungsfragen (Materialdienst, 9/2012). Online verfügbar unter http://www.ekd.de/ezw/Publikationen_2762.php, zuletzt geprüft am 04.01.2014.
- Otto, Hans-Uwe; Scherr, Albert; Ziegler, Holger (2010): Wieviel und welche Normativität benötigt die Soziale Arbeit? Befähigungsgerechtigkeit als Maßstab sozialarbeiterischer Kritik. In: neue praxis, Nr. 2, S. 137–163.
- Pant, P.: Heimaufsicht und Aufsicht über Minderjährige im Rahmen der öffentlichen Erziehung. In: Zentralblatt für Jugendrecht und Jugendwohlfahrt, S. 195–197.

- Parr, Katharina (2006): Das Kindeswohl in 100 Jahren BGB. Würzburg. Online verfügbar unter <http://opus.bibliothek.uni-wuerzburg.de/files/1539/Disserf.pdf>, zuletzt geprüft am 04.01.2014.
- Paulus, Julia (1999): Zwischen Konkurrenz und Partnerschaft - Das Landesjugendamt und die Jugendämter. In: Markus Köster und Thomas Küster (Hg.): Zwischen Disziplinierung und Integration. Das Landesjugendamt als Träger öffentlicher Jugendhilfe in Westfalen und Lippe (1924 - 1999). Paderborn, S. 127–140.
- Pfadenhauer, Björn (2011): Das Wunsch- und Wahlrecht der Kinder- und Jugendhilfe. Entwicklungslinien, rechtliche Grundlegung und institutionelle Bedingungen. Wiesbaden.
- Pfadenhauer, Björn (2009): Entwicklungslinien öffentlicher und freier Wohlfahrtspflege. Eine Vorstudie zum Wunsch- und Wahlrecht des Kinder- und Jugendhilferechts im Kontext des deutschen Sozialleistungssystems. Norderstedt.
- Pfordten, Dietmar von der (2010): Expertise zu Rechtsfragen der Heimerziehung der 50er und 60er Jahre. Gutachten im Auftrag des „Runden Tisch Heimerziehung“. Göttingen. Online verfügbar unter http://www.rundertisch-heimerziehung.de/documents/RTH_Expertise_Rechtsfragen.pdf, zuletzt geprüft am 04.01.2014.
- Plewig, Hans-Joachim (2005): Garantenstellung im Jugendhilfebereich - Reaktionen der Berufsgruppen: Entwicklung von Qualitätsstandards als Reaktion auf Fahrlässigkeitsvorwürfe. In: Recht der Jugend und des Bildungswesens, 53. Jg, Nr. 4, S. 486–492.
- Pluto, Liane; Gadow, Tina; Seckinger, Mike; Peucker, Christian (2012): Gesetzliche Veränderungen im Kinderschutz - empirische Befunde zu § 8a und § 72a SGB VIII. Perspektiven verschiedener Arbeitsfelder. München.
- Pluto, Liane; van Santen, Eric (2007): Was können wir von anderen lernen? Denkanstöße zur Gestaltung erzieherischer Hilfen aus anderen europäischen Ländern. In: Sozialpädagogisches Institut im SOS-Kinderdorf e.V. (Hg.): Wohin steuert die stationäre Erziehungshilfe? [Dokumentation zur Fachtagung „Zwischen Fürsorge und Eigenverantwortung - wohin steuert die stationäre Erziehungshilfe?“, 26. bis 27. Oktober 2005 in Berlin]. München, S. 188–203.
- Polligkeit, Wilhelm (1930/1955): Das Reichsgesetz für Jugendwohlfahrt. Unveränderter Nachdruck der 2. Auflage [erschieden 1930] mit Nachträgen. Begründet von Edmund Friedeberg und Wilhelm Polligkeit. Berlin; Köln.
- Polligkeit, Wilhelm; Eiserhardt, Hilde (1921): Denkschrift zu dem Entwurf eines Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes eingereicht von der vom Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge, der Deutschen Zentrale für Jugendfürsorge und dem Archiv deutscher Berufsvormünder einberufenen Sachverständigenkommission. Frankfurt/Main.
- Polutta, Andreas (2011): Standardisierung und Passgenauigkeit - Jugendhilfe und Wirksamkeitsversprechen. In: Arbeitskreis Jugendhilfe im Wandel (Hg.): Jugendhilfeforschung. Kontroversen - Transformationen - Adressierungen. Wiesbaden, S. 69–83.

- Poschardt, Dieter (1978): Die Berufsrolle des Schulrats, Pädagoge oder Verwaltungsbeamter? Eine empirische Untersuchung zu Aufgabenbereich und Rollenselbstdeutung von Schulaufsichtsbeamten. Hannover, Dortmund, Darmstadt, Berlin.
- Post, Wolfgang (1997): Erziehung im Heim. Perspektiven der Heimerziehung im System der Jugendhilfe. Weinheim.
- Pothmann, Jens; Wilk, Agathe (2009): Wie entscheiden Teams im ASD über Hilfebedarf? Untersuchung zur Gegenüberstellung von Strukturen, Prozessen und Ergebnissen des Fallmanagements kommunaler sozialer Dienste und sich daraus ergebende Konsequenzen für Praxisentwicklung. Abschlussbericht für die Stiftung Jugendmarke. Online verfügbar unter http://www.stiftung-jugendmarke.de/upload/pdf/Berichte/2009/Abschlussbericht_52-29-08-TUD.pdf, zuletzt geprüft am 04.01.2014.
- Preisendörfer, Peter (1995): Vertrauen als soziologische Kategorie. Möglichkeiten und Grenzen einer entscheidungstheoretischen Fundierung des Vertrauenskonzepts. In: Zeitschrift für Soziologie, 24. Jg, Nr. 4, S. 263–272.
- Priem, Karin (2008): Zwischen lokaler Tradition und Umbruch in die Moderne. Faktoren der Krise einer Fürsorgeerziehungsanstalt um 1930. In: Michael Göhlich, Caroline Hopf und Daniel Tröhler (Hg.): Persistenz und Verschwinden. Persistence and Disappearance. Pädagogische Organisationen im historischen Kontext. Educational Organizations in their historical Contexts. Wiesbaden, S. 29–39.
- Przyborski, Aglaja; Wohlrab-Sahr, Monika (2009): Qualitative Sozialforschung. Ein Arbeitsbuch. 2., korrigierte Auflage. München.
- Rasch, Björn; Friese, Malte; Hofmann, Wilhelm; Naumann, Ewald (2010): Quantitative Methoden. Einführung in die Statistik für Psychologen und Sozialwissenschaftler. Band 2. 3., erweiterte Auflage. Heidelberg.
- Rasch, Björn; Friese, Malte; Hofmann, Wilhelm; Naumann, Ewald (2010): Quantitative Methoden. Einführung in die Statistik für Psychologen und Sozialwissenschaftler. Berlin, Heidelberg.
- Rebscher, Georg Erich (1968): Die Heimaufsicht des Landesjugendamtes nach § 78 JWG. Marburg.
- Röthel, Anne (2004): Normkonkretisierung im Privatrecht. Tübingen.
- Rothermel, Gerhard (1988): Beratung und Aufsicht als pädagogische Probleme der Schulverwaltung. Schwäbisch-Gmünd.
- Runder Tisch „Heimerziehung in den 50er und 60er Jahren“ (Hg.) (2010): Abschlussbericht. Online verfügbar unter http://www.rundertisch-heimerziehung.de/documents/RTH_Abschlussbericht.pdf, zuletzt geprüft am 04.01.2014.
- Runder Tisch „Heimerziehung in den 50er und 60er Jahren“ (Hg.) (2010): Zwischenbericht des Runden Tisches „Heimerziehung in den 50er und 60er Jahren“. Online verfügbar unter http://www.rundertisch-heimerziehung.de/documents/RTH_Zwischenbericht.pdf, zuletzt geprüft am 04.01.2014.

- Runder Tisch „Sexueller Kindesmissbrauch in Abhängigkeits- und Machtverhältnissen in privaten und öffentlichen Einrichtungen und im familiären Bereich“ (Hg.) (2011): Abschlussbericht. Online verfügbar unter http://www.rundertisch-kindesmissbrauch.de/documents/AB%20RTKM_barrierefrei.pdf, zuletzt geprüft am 04.01.2014.
- Runder Tisch „Sexueller Kindesmissbrauch in Abhängigkeits- und Machtverhältnissen in privaten und öffentlichen Einrichtungen und im familiären Bereich“ (Hg.) (2011): Leitlinien zur Prävention und Intervention sowie zur langfristigen Aufarbeitung und Initiierung von Veränderungen an sexualisierter Gewalt durch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Institutionen. Abschlussbericht - Anlage 3. Online verfügbar unter <http://www.rundertisch-kindesmissbrauch.de/documents/Anlage03LeitlinienzurPraeventionundIntervention.pdf>, zuletzt aktualisiert am 30.11.2011, zuletzt geprüft am 04.01.2014.
- Ruthemeier, Wolfgang (2011): Übergriffe in Einrichtungen. Beiträge des Jugendamtes. In: Bundesarbeitsgemeinschaft der Kinderschutz-Zentren e.V. (Hg.): Sexuelle Gewalt an Kindern und Jugendlichen in Institutionen. Köln, S. 163–167.
- Rüthers, Bernd (2005): Die unbegrenzte Auslegung. Zum Wandel der Privatrechtsordnung im Nationalsozialismus. 6. Auflage. Tübingen.
- Schäfer, Heiner (1982): Zur Reformdiskussion um das Jugendhilferecht 1977 - 1980. Eine Dokumentation. München.
- Schäfer, Wolfram (2000): Fürsorgeerziehung im Nationalsozialismus. „Bewahrung“ und „erbbiologische Aussiebung“ von Fürsorgezöglingen. Erweiterte Fassung eines Vortrags in der Gedenkstätte Breitenau in Guxhagen am 22.02.2000. Marburg. Online verfügbar unter <http://archiv.ub.uni-marburg.de/sonst/2000/0005/0005.ps>, zuletzt geprüft am 04.01.2014.
- Schank, Gerd (1981): Untersuchungen zum Ablauf natürlicher Dialoge. München.
- Scheibe, Wolfgang (1999): Die reformpädagogische Bewegung. 1900 – 1932. Eine einführende Darstellung. Unveränderter Nachdruck der 10., erweiterten Auflage. Weinheim.
- Schellhorn, Walter u. a. (2012): SGB VIII. Kinder und Jugendhilfe ; Kommentar. 4. Auflage. Begründet von Walter Schellhorn, Lothar Fischer, Horst Mann, Helmut Schellhorn und Christoph Kern. Köln.
- Schindler, Gila (2004): Pflegeerlaubnis: ein Thema für das Jugendamt! Zu Systematik und Kriterien einer verkannten Regelung. In: JAmt, 77. Jg, Nr. 4, S. 169–175.
- Schindler, Gila (2012): Voraussetzungen, Inhalte und Grundlagen einer Betriebserlaubnis nach § 45 SGB VIII für Einrichtungen, in denen Teilhabeleistungen für körperlich oder geistig behinderte Kinder nach dem SGB XII erbracht werden. Gutachten im Auftrag des Caritasverbands der Diözese Rottenburg-Stuttgart e.V. Bernzen Sonntag Rechtsanwälte. Online verfügbar unter http://gallery.mailchimp.com/9ee5c56e132362fd1298eb57b/files/Gutachten_zur_Betriebserlaubnis_nach__45_SGB_VIII_vom_06.02.2012.pdf, zuletzt geprüft am 04.01.2014.
- Schmid, Heike; Meysen, Thomas (2006): Was ist unter Kindeswohlgefährdung zu verstehen? In: Heinz Kindler, Susanna Lillig, Herbert Blüml, Thomas Meysen und Annegret Werner (Hg.): Handbuch Kindeswohlgefährdung nach § 1666 BGB und Allgemeiner Sozialer Dienst (ASD), S. 2-1–2-9.

- Schmid, Heike; Wiesner, Reinhard (2006): Die Kinder- und Jugendhilfe und die Föderalismusreform - Teil 1. In: Zeitschrift für Kindschaftsrecht und Jugendhilfe, Nr. 9, S. 392–396.
- Schmid, Heike; Wiesner, Reinhard (2006): Die Kinder- und Jugendhilfe und die Föderalismusreform - Teil 2. In: Zeitschrift für Kindschaftsrecht und Jugendhilfe, Nr. 10, S. 449–454.
- Schmitt, Günter (2000): Vertrauen. In: Bewährungshilfe, 47. Jg, Nr. 4, S. 356–382.
- Schmitz, Klaus; Schnabel, Eckhart (2006): Staatliche Heimaufsicht und Qualität in der stationären Pflege. Socialnet. Bonn (Materialien). Online verfügbar unter <http://www.socialnet.de/materialien/54.php>, zuletzt geprüft am 04.01.2014.
- Schnapka, Markus; Stoppel, Martin (2006): Wenn Erzieher Täter werden... Zur Aufsichtsfunktion des Landesjugendamtes. In: Jörg M. Fegert und Mechthild Wolff (Hg.): Sexueller Missbrauch durch Professionelle in Institutionen. Prävention und Intervention - ein Werkbuch. 2., aktualisierte Aufl. Weinheim, S. 172–178.
- Schneider, Ursula (2006): Zur Dialektik von Kontrolle und Vertrauen in Organisationen. In: Klaus Götz (Hg.): Vertrauen in Organisationen. München, Mering, S. 73–84.
- Schone, Reinhold (2008): Kontrolle als Element von Fachlichkeit in den sozialpädagogischen Diensten der Kinder- und Jugendhilfe. Expertise im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe. Berlin.
- Schrapper, Christian (1994): Der Hilfeplanungsprozeß - Grundsätze, Arbeitsformen und methodische Umsetzung. In: Institut für Soziale Arbeit e.V. (Hg.): Hilfeplanung und Betroffenenbeteiligung. Münster, S. 64–78.
- Schrapper, Christian (2009): Hilflös und überfordert? Wenn Erziehung scheitert und Kinder ins Heim kommen. Blick von außen II. Deutsches Jugendinstitut e. V. (Thema, 2009/10). Online verfügbar unter <http://www.dji.de/cgi-bin/projekte/output.php?projekt=960&Jump1=RECHTS&Jump2=5>, zuletzt geprüft am 04.01.2014.
- Schwarz, Barbara (2011): Die Verteilung der elterlichen Sorge aus erziehungswissenschaftlicher und juristischer Sicht. Wiesbaden.
- Schweer, Martin K. W. (2012): Vertrauen als zentrale Ressource der Organisationsberatung. Ausgewählte empirische Befunde zu Vertrauenskulturen und Innovationsmanagement. In: Heidi Möller (Hg.): Vertrauen in Organisationen. Riskante Vorleistung oder hoffnungsvolle Erwartung? Wiesbaden, S. 63–91.
- Shapiro, Susan P. (1987): The Social Control of Impersonal Trust. In: American Journal of Sociology, 93. Jg, Nr. 3, S. 623–658.
- Sitkin, Sim B.; George, Elizabeth (2005): Managerial Trust-Building Through the Use of Legitimizing Formal and Informal Control Mechanisms. In: International Sociology, 20. Jg, Nr. 3, S. 307–338.
- Sommerfeld, Peter; Hüttemann, Matthias (Hg.) (2007): Evidenzbasierte Soziale Arbeit. Nutzung von Forschung in der Praxis. Baltmannsweiler.
- Späth, Julia F. (2008): Interpersonelles Vertrauen in Organisationen. Frankfurt am Main, Mainz.

- Statistisches Bundesamt (2012): Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe. Erzieherische Hilfe, Eingliederungshilfe für seelisch behinderte junge Menschen, Hilfe für junge Volljährige - Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform. 2011. Wiesbaden.
- Stoppel, Martin (2007): Pädagogik und Zwang. Minderjährigenrechte & Freiheitsschutz. Online verfügbar unter http://www.lvr.de/media/wwwlvrde/jugend/service/arbeitshilfen/dokumente_94/hilfen_zur_erziehung_1/aufsicht_ber_station_re_einrichtungen/5teauflagopositionspapier092007.pdf, zuletzt geprüft am 04.01.2014.
- Stoppel, Martin (2011): Pädagogik und Zwang. Fachliche und rechtliche Strukturen für verbesserte Handlungssicherheit im pädagogischen Alltag. Handreichung für die Betreuung von Kindern und Jugendlichen. Online verfügbar unter <http://www.paedagogikundzwang.de/app/download/5790646649/P%C3%A4dagogik+und+Zwang+2011.pdf>, zuletzt geprüft am 04.01.2014.
- Strauss, Anselm L. (1998): Grundlagen qualitativer Sozialforschung. Datenanalyse und Theoriebildung in der empirischen soziologischen Forschung. 2. Auflage. München.
- Strauss, Anselm L.; Legewie, Heiner; Schervier-Legewie, Barbara (2011): "Forschung ist harte Arbeit, es ist immer ein Stück Leiden damit verbunden. Deshalb muss es auf der anderen Seite Spaß machen.". Anselm L. Strauss im Gespräch mit Heiner Legewie und Barbara Schervier-Legewie. In: Günter Mey und Katja Mruck (Hg.): Grounded Theory Reader. 2., aktualisierte und erweiterte Auflage. Köln, S. 68–78.
- Strittmater, Anton (1995): Die Aufgaben sehen und funktional wahrnehmen. In: Verband Bildung und Erziehung (Hg.): Schulaufsicht zwischen Bürokratie und Pädagogik. Dokumentation der 6. Fachtagung Schule - Schulaufsicht am 27./28. April 1995 in Würzburg. Bonn, S. 33–54.
- Struck, Norbert; Hemker, Bernd (2011): Ombudschaften als Normalfall der Partizipation. In: Forum Erziehungshilfen, Nr. 5, S. 310–313.
- Trenczek, Thomas (2009): Hilfen zur Erziehung: Leistungsvoraussetzungen und Rechtsfolgen (SGB VIII - Online-Handbuch). Online verfügbar unter <http://www.sgbviii.de/S112.html>, geprüft am 17.11.2011.
- Truschkat, Inga; Kaiser-Belz, Manuela; Volkmann, Vera (2011): Theoretisches Sampling in Qualifikationsarbeiten: Die Grounded-Theory-Methodologie zwischen Programmatik und Forschungspraxis. In: Günter Mey und Katja Mruck (Hg.): Grounded Theory Reader. 2., aktualisierte und erweiterte Auflage. Köln, S. 353–379.
- Turba, Hannu (2012): Grenzen „begrenzter Rationalität“ – Politisch-administrative Steuerungsambitionen im Kinderschutz. In: Thomas Marthaler, Pascal Bastian, Ingo Bode und Mark Schrödter (Hg.): Rationalitäten des Kinderschutzes. Kindeswohl und soziale Interventionen aus pluraler Perspektive. Wiesbaden, S. 79–104.

- Urban-Stahl, Ulrike (2010): Ombuds- und Beschwerdestellen in der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland. Eine Bestandsaufnahme unter besonderer Berücksichtigung des möglichen Beitrags zum „Lernen aus Fehlern im Kinderschutz“. Expertise im Auftrag des Nationalen Zentrums Frühe Hilfen (NZFH). Berlin. Online verfügbar unter http://www.ombudschaft-jugendhilfe.de/uploads/media/Expertise_Beschwerdestellen_2010_03.pdf, zuletzt geprüft am 04.01.2014.
- van Santen, Eric; Seckinger, Mike (2011): Die Bedeutung von Vertrauen für interorganisatorische Beziehungen - ein Dilemma für die Soziale Arbeit. In: Zeitschrift für Sozialpädagogik, 9. Jg, Nr. 4, S. 387–404.
- Viernickel, Susanne; Schwarz, Stefanie (2009): Schlüssel zu guter Bildung, Erziehung und Betreuung. Wissenschaftliche Parameter zur Bestimmung der pädagogischen Fachkraft-Kind-Relation. Berlin. Online verfügbar unter http://www.gew.de/Binaries/Binary47887/expertise_gute_betreuung_web.pdf, zuletzt geprüft am 04.01.2014.
- VPK – Bundesverband privater Träger der freien Kinder-, Jugend- und Sozialhilfe e. V. (2011): Stellungnahme zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Stärkung eines aktiven Schutzes von Kindern und Jugendlichen (Bundeskinderschutzgesetz - BKiSchG). Berlin.
- Wabnitz, Reinhard (2006): Föderalismusreform und Kinder- und Jugendhilferecht. Online verfügbar unter http://lsjv.rlp.de/no_cache/service/downloads/kinder-jugend-und-familie/?cid=15877&did=12700&sechash=e0b0821c, zuletzt geprüft am 04.01.2014.
- Wabnitz, Reinhard (2009): Vom KJHG zum Kinderförderungsgesetz. Die Geschichte des achten Buches Sozialgesetzbuch von 1991 bis 2008 ; (SGB VIII). Berlin.
- Wapler, Friederike (2012): Rechtsfragen der Heimerziehung in der DDR. In: Beauftragter der Bundesregierung für die Neuen Bundesländer (Hg.): Aufarbeitung der Heimerziehung in der DDR. Expertisen. Berlin, S. 5–123.
- Wensierski, Peter (2007): Schläge im Namen des Herrn. Die verdrängte Geschichte der Heimkinder in der Bundesrepublik. Taschenbuchausgabe. München.
- Wentura, Dirk (2004): Ein kleiner Leitfaden zur Teststärke-Analyse. Saarbrücken. Online verfügbar unter <http://www.uni-saarland.de/fak5/excops/download/POWER.pdf>, zuletzt geprüft am 04.01.2014.
- Westerholt, Matthias (2006): Möglichkeiten der Intervention durch das Landesjugendamt nach dem SGB VIII (§§ 45, 48) im Falle sexuellen Missbrauchs durch MitarbeiterInnen in Einrichtungen. In: Jörg M. Fegert und Mechthild Wolff (Hg.): Sexueller Missbrauch durch Professionelle in Institutionen. Prävention und Intervention - ein Werkbuch. 2., aktualisierte Auflage. Weinheim, S. 121–127.
- Wiesner, Reinhard (1996): Hilfen durch Grenzen? Grenzen der Hilfe? Kinderschutz zwischen Hilfe und Kontrolle. In: Bundesarbeitsgemeinschaft der Kinderschutz-Zentren e.V. (Hg.): „Ich werd’ dir helfen...“ Systemprobleme modernen Kinderschutzes. Dokumentation des 1. Kinderschutzforums 1996. Köln, S. 60–64.
- Wiesner, Reinhard (2000): Neues vom Zuständigkeitslockerungsgesetz. In: Zentralblatt für Jugendrecht, 87. Jg, Nr. 5, S. 189–191.

- Wiesner, Reinhard (2000): Thema: „Perspektiven der Jugendhilfe in Hessen“. Braucht die Jugendhilfe neue Strukturen? Fachtagung GEW Hessen, Dez. 2000. Online verfügbar unter <http://1.erziehungsberatung-hessen.de/download/Wiesner.pdf>, zuletzt geprüft am 04.01.2014.
- Wiesner, Reinhard (2006): Was sagt die Verfassung zum Kinderschutz? In: Heinz Kindler, Susanna Lillig, Herbert Blüml, Thomas Meysen und Annegret Werner (Hg.): Handbuch Kindeswohlgefährdung nach § 1666 BGB und Allgemeiner Sozialer Dienst (ASD), S. 1-1 – 1-5.
- Wiesner, Reinhard (2007): Die Verbesserung des Schutzes von Kindern und Jugendlichen vor Gefahren für ihr Wohl durch das Kinder- und Jugendhilfweiterentwicklungsgesetz (KICK). In: Erwin Jordan (Hg.): Kindeswohlgefährdung. Rechtliche Neuregelungen und Konsequenzen für den Schutzauftrag der Kinder- und Jugendhilfe. 2. Aufl. Weinheim, S. 9–21.
- Wiesner, Reinhard (2008): Kinderschutz aus der Sicht der Jugendhilfe. Online verfügbar unter http://www.eev-bayern.de/component/option,com_docman/task,doc_view/gid,156/Itemid,48/, zuletzt geprüft am 04.01.2014.
- Wiesner, Reinhard (2011): SGB VIII. Kinder- und Jugendhilfe. Kommentar. 4., überarbeitete Auflage. Begründet von Reinhard Wiesner. München.
- Wiesner, Reinhard (2012): Implementierung von ombudschafftlichen Ansätzen der Jugendhilfe im SGB VIII. Rechtsgutachten für die „Netzwerkstelle Ombudschaft in der Jugendhilfe“ des Berliner Rechtshilfefonds Jugendhilfe e.V. Online verfügbar unter http://www.ombudschaft-jugendhilfe.de/uploads/media/Rechtsgutachten_2012.pdf, zuletzt geprüft am 04.01.2014.
- Williams, Bernhard (1988): Formal Structures and Social Reality. In: Diego Gambetta (Hg.): Trust. Making and Breaking Cooperative Relations. Oxford, S. 3–13.
- Wissmann, Alfons (2005): Die Vereinbarungen über Leistungsangebote, Entgelte und Qualitätsentwicklung. §§ 77, 78a bis 78g SGB VIII (KJHG). 2., neu bearbeitete Auflage. Stuttgart.
- Wittenberg, Reinhard; Cramer, Hans (2003): Datenanalyse mit SPSS für Windows. 3. Auflage. Stuttgart.
- Wohlgemuth, Katja (2011): Prävention - ein Begriff und seine Konjunktur zwischen Sozialer Arbeit und Sozialpolitik. In: Arbeitskreis Jugendhilfe im Wandel (Hg.): Jugendhilfeforschung. Kontroversen - Transformationen - Adressierungen. Wiesbaden, S. 215–224.
- Wolf, Volker (2000): Auflösung der Landesjugendämter, Zweigliedrigkeit der Jugendämter und Arbeit der Jugendhilfeausschüsse. In: Evangelische Jugendhilfe, Nr. 1, S. 14–20.
- Wolff, Johannes (1931): Wo stehen wir gegenwärtig in der Fürsorgeerziehung? In: Zentralblatt für Jugendrecht und Jugendwohlfahrt, 23. Jg, Nr. 6, S. 193–202.
- Wolff, Mechthild (2010): Mindeststandards für den verbindlichen Schutz von Kindern und Jugendlichen in Institutionen - ein Kommentar. In: JAmt, 83. Jg, Nr. 12, S. 538–540.
- Zirlewagen, Marc (2006): Christian Jasper Klumker. In: Traugott Bautz (Hg.): Biographisch-Bibliographische Kirchenlexikon. Nordhausen (26), Sp. 776–780.

ANHANG

1. Selbstverpflichtung

Im Folgenden wird der Wortlaut der Erklärung dokumentiert, die gegenüber beiden Landesjugendämtern abgegeben wurde – hier am Beispiel des LVR-Landesjugendamtes Rheinland. Der überwiegende Teil der Erklärung wurde angelehnt an den oder enthält wörtliche Übernahmen aus dem Ethik-Kodex der Deutschen Gesellschaft für Soziologie (DGS) und des Berufsverbandes Deutscher Soziologinnen und Soziologen (BDS) ²¹⁴.

„Erklärung gegenüber dem Landschaftsverband Rheinland – Dezernat Jugend (LVR-Landesjugendamt) von Thomas Mühlmann, M. A. (Forschender) und Prof. Dr. Bruno W. Nikles (Projektleiter) – beide tätig an der Universität Duisburg-Essen.

(1) Gegenstand dieser Selbstverpflichtungserklärung ist das Forschungsvorhaben, das Selbstverständnis und Verwaltungshandeln der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Sachgebietes 43.32 „Schutz von Kindern und Jugendlichen in stationären und teilstationären Einrichtungen/Beratung von Einrichtungen“ des LVR-Landesjugendamtes empirisch zu erfassen und zu beschreiben.

(2) Das Forschungsvorhaben umfasst insbesondere die Anwesenheit des Forschenden bei der regulären Tätigkeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des oben genannten Sachgebietes für eine begrenzte Zeit (Hospitation) sowie Gespräche zwischen dem Forschenden und den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern.

(3) Die Unterzeichnenden sind bestrebt, das Forschungsvorhaben in einem offenen Klima professionellen Vertrauens umzusetzen. Dies umfasst, dass das Verhalten des Forschenden mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des LVR-Landesjugendamtes weitestgehend abgesprochen und transparent dargelegt wird.

(4) Die Unterzeichnenden verpflichten sich zur Einhaltung folgender Grundsätze:

²¹⁴ Dieser ist online abrufbar unter der URL: <http://www.soziologie.de/de/die-dgs/ethik-kodex.html>, zuletzt geprüft am 04.01.2014.

1. Die Unterzeichnenden streben nach wissenschaftlicher Integrität und Objektivität. Sie sind den bestmöglichen Forschungsstandards verpflichtet. Geben sie fachspezifische Urteile ab, legen sie ihren Wissensstand, ihre Fachkenntnis, ihre Methoden und ihre Erfahrungen eindeutig und angemessen dar.
2. Bei der Präsentation oder Publikation werden die Resultate ohne verfälschende Auslassung von wichtigen Ergebnissen dargestellt. Einzelheiten der Theorien, Methoden und Forschungsdesigns, die für die Einschätzung der Forschungsergebnisse und der Grenzen ihrer Gültigkeit wichtig sind, werden nach bestem Wissen mitgeteilt.
3. Die Unterzeichnenden bemühen sich nach bestem Wissen und Gewissen, dass keine Person, die als Beobachtete oder Befragte oder in anderer Weise, z. B. im Zusammenhang mit der Auswertung persönlicher Dokumente, einbezogen wird, durch die Forschung Nachteilen oder Gefahren ausgesetzt wird. Dies hat im Zweifelsfall Vorrang vor dem wissenschaftlichen Erkenntnisinteresse.
4. In keinem Fall werden Daten (auch Aussagen, Zitate usw.) von Personen, Einrichtungsträgern oder Einrichtungen, die nicht dem LVR-Landesjugendamt angehören, veröffentlicht, wenn diese die Identifikation der betreffenden Person oder Organisation ermöglichen.
5. Die Anonymität der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des betroffenen Sachgebietes im LVR-Landesjugendamt wird gewahrt. Eindeutig identifizierbare Aussagen, Zitate, Meinungen und Urteile werden nur mit Zustimmung der Personen, die sie gemacht haben, veröffentlicht.
6. Der Forschende befolgt während Hospitationen und Gesprächen die Weisungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des LVR-Landesjugendamtes. Insbesondere betrifft dies die Anwesenheit des Forschenden und sein Verhalten gegenüber Dritten.
7. Tonaufzeichnungen werden nur dann angefertigt, wenn alle daran beteiligten Personen einverstanden sind.
8. Der Forschende fertigt keine verdeckten Tonaufzeichnungen sowie keinerlei Fotografien oder Videoaufzeichnungen an.
9. Das LVR-Landesjugendamt hat die Möglichkeit, Aussagen zu korrigieren und die Verwendung bestimmter beobachteter Sachverhalte

oder gehörter Gesprächsinhalte zu untersagen. Die Unterzeichnenden räumen den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des LVR-Landesjugendamtes dazu die Möglichkeit ein, die zur Verwendung bestimmten Beobachtungsprotokolle, Gesprächsprotokolle oder Tonaufzeichnungen bzw. deren Transkripte vor der Veröffentlichung zu kontrollieren.

10. Wird dem Forschenden Zugang zu unveröffentlichten Schriften gewährt, werden diese vertraulich behandelt. Eine Veröffentlichung erfolgt nur mit Einverständnis des LVR-Landesjugendamtes.
11. Die mit Interpretationen versehene Fassung des Forschungsberichtes wird den betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des LVR-Landesjugendamtes vor Veröffentlichung zur Kenntnisnahme vorgelegt. Um die Freiheit und Unabhängigkeit der Forschung zu gewährleisten, wird dieser Bericht nur dann nach Einspruch des LVR-Landesjugendamtes abgeändert, wenn trotz Bemühen der Unterzeichnenden und trotz der vorlaufenden Vorsichtsmaßnahmen noch Informationen enthalten sein sollten, deren Veröffentlichung zu Nachteilen für Personen oder Organisationen außerhalb des LVR-Landesjugendamtes oder sonstigen schwerwiegenden Gefahren führen könnte. Unabhängig davon erhält das Landesjugendamt die Gelegenheit, zur Fairness, Genauigkeit und Relevanz des schriftlichen Berichts Stellung zu nehmen. Diese Kommentare werden im Regelfall in den Bericht eingearbeitet oder an diesen angefügt.

[Unterzeichnet von Thomas Mühlmann und Prof. Dr. Bruno W. Nikles]“

2. Fragebogen

Auf den folgenden Seiten ist der Fragebogen dokumentiert, der als ausdrückbarer E-Mail-Anhang an die Mitgliedsträger der teilnehmenden Verbände gesendet wurde, hier am Beispiel der Version für die Mitglieder des VPK.

**VPK-Mitgliederbefragung
zur behördlichen Aufsicht
über Einrichtungen der
stationären Hilfen zur Erziehung**

Ziel der Befragung:

Die Befragung dient dazu, erstmals ein überregional vergleichbares Meinungsbild über die Aufsichts- und Beratungstätigkeit der für die Betriebserlaubniserteilung zuständigen Behörden aus Ihrer einrichtungsbezogenen Perspektive zusammenzustellen.

Im Mittelpunkt dieser Befragung steht das „Vertrauen“ als Regulierungsmittel in der Kommunikation zwischen Behörden und Einrichtungen/Trägern. Da dieser Zusammenhang stark personenabhängig sein kann, fragen wir nach einer persönlichen Einschätzung. Die Auswertung erfolgt dann selbstverständlich nicht personenbezogen, sondern als Gesamtschau vieler Einschätzungen. Wir erwarten Rückschlüsse auf die Art und Weise der Aufgabenwahrnehmung durch die Behörden.

Ihre Antworten unterstützen und ergänzen ein Dissertationsprojekt, in dem die Sicht der Behördenmitarbeiter auf ihre eigene Aufsichts- und Beratungstätigkeit qualitativ erforscht wird. Ihre Einschätzung aus Trägersicht kann einen Beitrag zur Beschreibung des Verhältnisses zwischen Behörden und Trägern leisten.

Die Befragung ist anonym, auch einzelne Rohdaten werden nicht sichtbar sein. Eine Rückmeldung zu den Ergebnissen ist für das Frühjahr 2013 geplant und erfolgt über den Verband.

Die Beantwortung der Fragen dauert nur wenige Minuten. Die Befragung läuft bis zum **31.10.2012**.

Zielgruppe dieses Fragebogens:

Die folgenden Fragen richten sich an Personen, die in Kontakten mit der betriebserlaubniserteilenden Aufsichtsbehörde* die Anliegen einer bestimmten Einrichtung^o der stationären Hilfen zur Erziehung[~] im Auftrag des Trägers regelmäßig vertreten.

**Meist das Landesjugendamt, in Hessen die Kommune im Landesauftrag, in Bayern die Bezirksregierung.*

^oEine oder mehrere Einrichtungen oder bestimmte Teilbereiche.

[~]Gemäß §§ 34, 35, 35a oder 42 SGB VIII, sofern betriebserlaubnispflichtig. Einrichtungen ohne regelmäßige Über-Nacht-Betreuung werden hier aus Gründen der Vergleichbarkeit ausgeschlossen.

Die Befragung wird durchgeführt und verantwortet von:

Prof. Dr. Bruno W. Nikles & Thomas Mühlmann, Sozialpädagoge, M.A.

Universität Duisburg-Essen, Fakultät für Bildungswissenschaften
Institut für Soziale Arbeit und Sozialpolitik, 45141 Essen

E-Mail:

Telefon:

Mit Unterstützung des Bundesverbandes privater Träger der freien Kinder-, Jugend- und Sozialhilfe e. V. (VPK)

Fragebogen zur Einrichtungsaufsicht

**Bitte füllen Sie diesen Fragebogen bevorzugt
online unter folgender Internetadresse aus:**

Sie benötigen dieses Dokument dazu nicht.

Falls das Ausfüllen per Internet nicht möglich ist, drucken Sie dieses Dokument bitte aus und senden es ausgefüllt entweder als Brief bis zum **31.10.2012** an die obenstehende Adresse oder
per Fax an: . Bei Faxesendungen bitte besonders deutlich schreiben. Danke!

Bitte den Fragebogen nur einmal absenden (entweder Internet, Brief oder Fax)! Mehrfaches Ausfüllen ist nur dann gerne erwünscht, wenn jeweils unterschiedliche Personen antworten, die für unterschiedliche Einrichtungen oder Einrichtungsteile zuständig sind.

Zielgruppe dieses Fragebogens:

Die folgenden Fragen richten sich an Personen, die in Kontakten mit der betriebserlaubniserteilenden Aufsichtsbehörde* die Anliegen einer bestimmten Einrichtung° der stationären Hilfen zur Erziehung~ im Auftrag des Trägers regelmäßig vertreten.

**Meist das Landesjugendamt, in Hessen die Kommune im Landesauftrag, in Bayern die Bezirksregierung.*

°Eine oder mehrere Einrichtungen oder bestimmte Teilbereiche.

~Gemäß §§ 34, 35, 35a oder 42 SGB VIII, sofern betriebserlaubnispflichtig. Einrichtungen ohne regelmäßige Über-Nacht-Betreuung werden hier aus Gründen der Vergleichbarkeit ausgeschlossen.

Frage 1: In welchem Bundesland oder Landesteil befindet sich die betriebserlaubniserteilende Aufsichtsbehörde, die überwiegend für Ihre Einrichtung/en zuständig ist?

- | | |
|--|--|
| <input type="radio"/> Baden-Württemberg | <input type="radio"/> Hessen |
| <input type="radio"/> Bayern - Mittelfranken | <input type="radio"/> Mecklenburg-Vorpommern |
| <input type="radio"/> Bayern - Niederbayern | <input type="radio"/> Niedersachsen |
| <input type="radio"/> Bayern - Oberbayern | <input type="radio"/> NRW - Rheinland |
| <input type="radio"/> Bayern - Oberfranken | <input type="radio"/> NRW - Westfalen-Lippe |
| <input type="radio"/> Bayern - Oberpfalz | <input type="radio"/> Rheinland-Pfalz |
| <input type="radio"/> Bayern - Schwaben | <input type="radio"/> Saarland |
| <input type="radio"/> Bayern - Unterfranken | <input type="radio"/> Sachsen |
| <input type="radio"/> Berlin | <input type="radio"/> Sachsen-Anhalt |
| <input type="radio"/> Brandenburg | <input type="radio"/> Schleswig-Holstein |
| <input type="radio"/> Bremen | <input type="radio"/> Thüringen |
| <input type="radio"/> Hamburg | |

Frage 2: Geben Sie bitte Einschätzungen über das Aufsichts- und Beratungsverhalten der für Ihre Einrichtung/en aktuell oder bis vor kurzem zuständigen Person dieser Aufsichtsbehörde ab.

Falls Sie mit verschiedenen Personen Kontakte hatten, bewerten Sie bitte das Verhalten der Person, die Ihnen am besten bekannt ist.

Alle Fragen beziehen sich auf behördliche Aufsicht und Beratung im Kontext von Betriebserlaubniserteilung und dem Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen (insbesondere gemäß §§ 45 – 48a SGB VIII).

Die für meine Einrichtung/en zuständige Person verhält sich mir gegenüber insgesamt ...

	Trifft überhaupt nicht zu				Trifft voll und ganz zu		Keine Einschätzung möglich
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	
... erreichbar und ansprechbar.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
... konsistent (beständig und berechenbar).	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
... diskret bei vertraulichen Informationen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
... fair (gerecht und angemessen).	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
... integer (ehrlich und aufrichtig).	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
... zuverlässig unterstützend.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
... offen und transparent.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
... verlässlich im Einhalten von Vereinbarungen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
... aufgeschlossen und ansprechbar für neue Ideen und Vorstellungen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
... fachlich kompetent bei pädagogisch-konzeptionellen Themen.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
... rechtlich sicher und nachvollziehbar bei hoheitlichen Aufsichtstätigkeiten.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Frage 3: Wie oft haben Sie mit der oben eingeschätzten Person in den vergangenen zwei Jahren Gespräche „von Angesicht zu Angesicht“ geführt?

☐ Etwa ____ mal

☐ Gar nicht

☐ Weiß nicht

Frage 4: Seit wann kennen Sie die hier eingeschätzte Person persönlich?

☐ Etwa seit ____ Jahren

☐ Gar nicht

☐ Weiß nicht

Frage 5: Wie viele Plätze umfasst/umfassen die Einrichtungseinheit/en insgesamt, deren Angelegenheiten Sie bei Kontakten mit der hier eingeschätzten Person vertreten?

Gemeint sind nur die für die jugendhilferechtliche Betriebserlaubnis relevanten Plätze der stationären Hilfen zur Erziehung. Falls genaue Zahl nicht zur Hand, reicht ein Schätzwert aus.

O _____ Plätze

O Weiß nicht

Frage 6: In welcher Funktion treten Sie gegenüber der Aufsichtsbehörde auf?

Mehrfachnennungen möglich.

Verantwortliche Trägervertretung ☐

Pädagogische Einrichtungsleitung ☐

Wirtschaftliche bzw. Verwaltungsleitung ☐

Bereichs- oder Gruppenleitung ☐

Sonstige Funktion: _____ ☐

Frage 7: Wenn Sie möchten, schreiben Sie bitte in wenigen Stichworten auf, was Sie an der behördlichen Aufsichts- und Beratungstätigkeit insgesamt *positiv* bewerten:

Frage 8: Wenn Sie möchten, schreiben Sie bitte in wenigen Stichworten *Wünsche und Kritik* hinsichtlich der behördlichen Aufsichts- und Beratungstätigkeit auf:

Herzlichen Dank für Ihre Teilnahmebereitschaft!